

# **Relatório de monitorização sobre o processo da Reforma Administrativa de Lisboa**

## **Primeiro Relatório Trimestral**

*Maio de 2014*

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

*Câmara Municipal de Lisboa*

## Índice

Preâmbulo.....	3
1. A Reforma Administrativa de Lisboa: histórico, objetivos e processos globais. 7	
1.1. Histórico e princípios globais da reforma administrativa .....	7
1.2. A Lei n.º 56/2012 e processos posteriores.....	8
2. A monitorização do processo de reforma administrativa .....	11
2.1. Objetivos e componentes da monitorização .....	11
2.2. Metodologias quantitativas e metodologias qualitativas.....	11
3. A efetivação de transferência de competências e transição de meios e recursos - análise global.....	14
3.1. Os recursos financeiros .....	14
3.2. Os recursos humanos .....	14
3.3. Instalações e organização das Juntas de Freguesia .....	23
3.4. Comunicação do processo.....	26
3.4.1. Comunicação interna .....	26
3.4.2. Comunicação externa .....	27
3.5. A Plataforma da Reforma Administrativa.....	27
3.6. “Na Minha Rua” .....	28
3.7. Outra documentação relevante disponível para consulta .....	29
4. Análise das Juntas de Freguesia quanto à efetivação de transferência de competências, meios e de recursos nas diferentes áreas .....	30
4.1. Ambiente Urbano .....	30
4.2. Gestão de Equipamentos.....	34
4.2.1. Mercados e feiras .....	37
4.2.2. Equipamentos Escolares .....	38
4.2.3. Análise ao cumprimento dos rácios de Auxiliares de Ação Educativa.....	40
4.2.4. Equipamentos Desportivos.....	41
4.2.5. Equipamentos Culturais.....	42
4.3. Habitação, Ação Social e Comunitária .....	42
4.4. Licenciamentos.....	45
5. Apreciação global do processo de reforma administrativa de Lisboa.....	46
Anexos .....	50

## Preâmbulo

1. A reforma administrativa da cidade de Lisboa encontra-se em pleno curso. A implementação resulta da publicação da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, referente à Reorganização Administrativa de Lisboa, nos termos qual foram consagradas novas competências próprias e os respetivos meios financeiros das Freguesias, tendo sido aprovado um novo mapa administrativo da cidade. Considerando a pluralidade e complexidade das tarefas a executar pela Câmara Municipal, foi determinada - nos termos previstos no Despacho n.º 21/P/2013, publicado no Boletim Municipal n.º 998, de 4 de abril de 2013 - a constituição de um Grupo de Trabalho para o Acompanhamento e Implementação da Reorganização Administrativa de Lisboa.
2. Está hoje definitivamente instalada uma ampla consciência social da relevância desta reforma para a cidade de Lisboa. Questionando status-quo tradicionais e apontando caminhos de aproximação entre a sociedade e a política. Demonstrando que é possível o desenvolvimento de uma reforma administrativa com exigência, através de um processo simultâneo de descentralização e de qualificação no sector público-administrativo, e de largo espectro. No que envolve uma combinação da construção de pensamento estratégico (que necessita de tempos longos) com as pressões quotidianas da sociedade e dos territórios (que impactam em tempos curtos), exigindo uma sábia conciliação entre visão, confiança e realismo.
3. Tal como escrito no parecer da Comissão Permanente de descentralização e obras públicas da Assembleia Municipal de Lisboa, em Janeiro último *“trilha-se, com a reorganização, um caminho novo, necessário, mas delicado, que deve merecer, por isso, a total colaboração e empenho recíprocos da Câmara Municipal, da Assembleia Municipal, das Juntas de Freguesia e das estruturas representativas dos trabalhadores. Para que esta reforma seja bem-sucedida, é imprescindível que os princípios da confiança, transparência e da flexibilidade sejam a pedra de toque da sua implementação”*.
4. É nesses pressupostos que as Propostas n.º 915/2013, 916/2013 e 4/2014, que deram origem à Deliberação n.º 6/AML/2014, no seu n.º 13 da Secção E) do anexo 2), se exige que o município garanta a monitorização e o acompanhamento técnico da implementação da presente deliberação, apresentando relatórios periódicos sobre este processo.
5. Para tal, através do Despacho n.º 67/P/2014, publicado no 3.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1056, de 15 de maio de 2013, o grupo de trabalho criado ao abrigo do

Despacho n.º 21/P/2013, assume a nova denominação de «Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa», tendo por missão proceder aos trabalhos de acompanhamento técnico e monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa, devendo passar a apresentar os relatórios de monitorização sobre o processo da Reforma Administrativa de Lisboa trimestralmente a partir da data de assinatura dos primeiros autos de efetivação da transferência de competências para as Juntas de Freguesia.

6. Apresenta-se assim este primeiro relatório trimestral de monitorização e de acompanhamento técnico da implementação do processo de reforma administrativa. **É desenvolvida uma análise do estado-da-arte do processo de reforma administrativa de Lisboa, à data de 30 de Abril de 2014**, ou seja, cerca de 3 meses após a aprovação da referida Deliberação.
7. **Esta primeira análise de monitorização foi efetuada com o foco na capacitação administrativa e organizacional das 24 juntas de freguesia**, sendo que nos seguintes relatórios se ampliarão os focos de monitorização e de análise, para a globalidade dos universos e das problemáticas administrativas e urbanas em questão. As metodologias empregues para este primeiro relatório refletem esta especial temporalidade - por ser uma primeira (e ainda intermédia) fase. Não sendo assim esta análise exaustiva, procura não obstante ser incisiva. Apresentam-se uma série de indicadores quantitativos subdivididos pelas principais dimensões de áreas de competências e de recursos transitados, e ainda por campos de carácter transversal como na dotação de instalações e de estruturas de suporte administrativo. Estes indicadores suportam por sua vez uma análise de teor mais qualitativo, que incluiu visitas concretas ao terreno - no caso, sucederam-se até agora visitas a cinco Juntas de Freguesia (Estrela, Alvalade, Santa Maria Maior, Olivais e Belém), e a uma correspondente entrevista, por guião de questões, aos respetivos presidentes e seus executivos. Estas metodologias originaram uma apreciação global do processo até à data de 30 de Abril do corrente ano, bem como uma avaliação do mesmo para cada área de competências sectoriais e transversais. O relatório completa-se com uma apreciação global do processo até ao momento da entrega deste, subentendendo recomendações para a qualificação do processo de descentralização de competências e de recursos na cidade de Lisboa.
8. **Os timings para o processo de efetivação de transferência de competências e de transição de recursos para as novas juntas de freguesia da cidade de Lisboa**, nestas primeiras fases de todo este processo de largo espectro, encontram-se estruturados, até ao presente, por três períodos principais. Um período prévio à efetivação de transferência de competências, iniciado com a tomada de posse das novas juntas de

freguesia (final de outubro de 2013). Uma primeira fase de efetivação da transferência das primeiras competências e bem assim da transição de recursos humanos a estas competências mais funcional e diretamente ligados, bem como da transferência das primeiras dotações financeiras (finais de janeiro de 2014), fase que culminou com a assinatura dos autos de efetivação de transferência a 10 de março do corrente ano. E uma segunda fase - período em que nos encontramos - que envolve não só os posteriores momentos de dotação formal das diferentes ordens de competências, bem como da transição de recursos humanos de carácter mais indireto e transversal. Tem sido nestas diferentes fases, que correspondem grosso modo a um espaço temporal de pouco mais de seis meses - para além de todo o trabalho prévio de preparação dos mais diversos elementos - que se têm acionado os principais mecanismos operacionais da reforma.

9. Como referiu o grande especialista em reformas do sector público, professor Christopher Pollitt (Universidade de Lovaina), na sua recente conferência na Fundação Gulbenkian (em junho de 2013), **“o desenvolvimento das maiores virtudes dos processos de reforma pública e administrativa exigem determinados elementos que necessitam de cuidado pensamento e gestão**, entre os quais se destacam: i) fazer reformas garantindo uma aprovação e consenso considerável a nível social; mas também a nível interno, especialmente por quem, na prática, vai gerir/implementar a nova realidade; ii) garantir qualificações suficientes nos novos níveis e escalas de ação; iii) atender a um cuidado faseamento na implementação dos processos e da capacitação de novas responsabilidades, obrigando à garantia de condições adequadas nos novos campos; iv) embora vitais, não permitir o absoluto predomínio das visões financeiras por sobre todas as restantes perspetivas de administração”.
10. A análise aqui desenvolvida neste primeiro relatório de monitorização, mostra que estas preocupações têm sido em grande medida prosseguidas. Em termos globais, face à grande envergadura e complexidade do processo - que englobou, até agora, e entre outros aspetos, a transição de cerca de mil e duzentos funcionários e de mais de setecentos equipamentos das mais variadas índoles e áreas; por sua vez para instituições completamente novas e/ou em plenos processos de reestruturação, de reorganização e de realocação -; e não obstante diversos e inevitáveis aspetos a carecer de ajustamento; pode concluir-se com considerável propriedade que o processo como um todo se encontra a decorrer com notável ritmo, dedicação e qualidade.
11. Esta conclusão global é tanto mais verdadeira, quanto se devem incluir ainda outros elementos muito relevantes. Por um lado, do considerável leque de problemáticas pré-existentes na administração da cidade, sobretudo as ligadas a uma estrutura municipal em plena e notável modernização, mas ainda relativamente distante da cidade e com

ineficiências muito próprias. Mas por outro lado, da vontade manifesta de reforma nos modelos de governação da capital portuguesa, expressa quer pela própria cidade e seus munícipes, quer pelos intervenientes sociopolíticos mais diretos desta, e ainda por um vasto universo dos próprios funcionários municipais, que reconhecem e apoiam o sentido impresso a esta reforma. Neste momento, as 24 juntas de freguesia de Lisboa encontram-se paulatinamente a assumir o seu novo papel de parceiros crescentemente ativos na cogovernança de uma cidade cada vez mais exigente e cosmopolita. Sendo um processo de capacitação incremental, e notavelmente falando de administração pública, haverá por conseguinte de o continuar a gerir, como tem sucedido, de forma integrada, criteriosa e democrática.

## **1. A Reforma Administrativa de Lisboa: histórico, objetivos e processos globais**

### **1.1. Histórico e princípios globais da reforma administrativa**

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

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

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

O processo de reforma administrativa da cidade de Lisboa iniciou-se em 2008, tendo por base um estudo científico que colocou em análise os modos, as problemáticas e os potenciais de qualidade de vida na cidade, e por seu lado os seus modelos de governação, nas várias escalas exigentes de estratégias, políticas e ações públicas. O estudo foi desenvolvido por uma equipa mista do ISEG e ICS, coordenada pelos professores Augusto Mateus (ISEG), João Seixas (ICS) e Luísa Schmidt (ICS). Ao longo de cerca de um ano, a equipa universitária dedicou-se a um trabalho alargado sobre o estado atual da cidade: fez uma radiografia completa aos desafios urbanos de Lisboa nos mais variados temas e sectores, realizaram-se dois inquéritos: um à população residente e flutuante da cidade de Lisboa (inquéritos estes que mostraram como 82% dos lisboetas se manifestavam claramente a favor de uma reforma dos seus governos de proximidade), e outro a presidentes de Junta de Freguesia no exercício de funções em 2009 (antes das eleições autárquicas de 2009), discutiu e fez a análise geográfico-espacial do reflexo das novas dinâmicas sociais, culturais e económicas na cidade do século XXI, estudou as causas e efeitos de evoluções políticas e programáticas (e suas razões) desencadeadas em diversas cidades, designadamente europeias (em especial na Europa do Sul).

Os relatórios elaborados pela equipa científica foram apresentados e discutidos publicamente em novembro de 2010, numa sessão organizada e promovida pela Assembleia Municipal. Foi a partir destes relatórios apresentados, e da discussão pública consequente, que as forças

políticas trabalharam em Lisboa para chegarem a uma proposta que conseguisse reunir o maior consenso possível. Após a aprovação da Proposta em reunião de Câmara, foi aberto um período de discussão pública sobre a reforma da cidade, que suscitou grande interesse entre os cidadãos, que foram convidados a pronunciar-se sobre os três temas centrais: as novas competências, o novo mapa da cidade, os nomes das futuras freguesias.

Foram propostas mais competências nas áreas da gestão e manutenção do espaço público, na gestão de equipamentos, da limpeza urbana, na ação social, na habitação. Paralelamente, mais meios humanos e financeiros para dotar as Freguesias de maior capacidade de intervenção urbana, garantindo, porém, que não haja um acréscimo dos meios e da despesa global. Por outro lado, mais competências e mais meios exigiam freguesias de maior dimensão e escala, para maior capacidade de prosseguirem mais competências próprias. O novo mapa político-administrativo da cidade de Lisboa foi estabilizado no pressuposto que o reforço de competências próprias das Juntas de Freguesia exigia necessariamente um menor desequilíbrio relativo na dimensão territorial e populacional das freguesias, bem como freguesias com maior dimensão, para uma mais adequada capacidade de exercício administrativo das futuras competências, próprias e delegadas.

## **1.2. A Lei n.º 56/2012 e processos posteriores**

No dia 8 de novembro de 2012 foi publicada a Lei n.º 56/2012 referente à Reorganização Administrativa de Lisboa, nos termos qual foram consagradas novas competências próprias e os respetivos meios financeiros das Freguesias e foi aprovado um novo mapa administrativo da cidade.

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

Considerando a pluralidade e complexidade das tarefas a executar pela Câmara Municipal, foi determinada - nos termos previstos no Despacho n.º 21/P/2013, publicado no Boletim Municipal n.º 998, de 4 de Abril de 2013 - a constituição de um Grupo de Trabalho para o Acompanhamento e Implementação da Reorganização Administrativa de Lisboa.

No dia 17 de abril de 2013, na sequência da Deliberação n.º 249/CM/2013, de 10 de abril, da Câmara Municipal de Lisboa, tomaram posse as 14 Comissões Instaladoras legalmente



previstas para a promoção das ações necessárias à instalação dos órgãos autárquicos das novas freguesias (designadamente, preparar a realização de eleições autárquicas, executar todos os demais atos preparatórios estritamente necessários ao funcionamento da discriminação dos bens, universalidades, direitos e obrigações da freguesia ou freguesias de origem a transferir para a nova Junta de Freguesia, bem como a definição do local da sede da Junta de Freguesia) - correspondentes às treze novas juntas de freguesia resultantes de fusão e, bem assim, à nova freguesia Parque das Nações.

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

De acordo com o disposto no artigo 85.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2014, a primeira prestação, correspondente a um quarto do valor global atribuído a cada freguesia, seria transferida pela DGAL para a respetiva freguesia até ao dia 30 de Janeiro de 2014, pelo que, até essa data, as freguesias de Lisboa não poderiam prosseguir as suas novas competências próprias. Assim, ainda que as competências sejam das freguesias desde o início do novo ano fiscal, a Câmara Municipal de Lisboa asseguraria o exercício, a título transitório, das mesmas, devendo ser feito o respetivo acerto financeiro nos termos previstos na Lei do Orçamento de Estado para o ano de 2014 (ou seja, no âmbito dos autos de efetivação da transferência de competências).

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

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

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

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

### **2.1. Objetivos e componentes da monitorização**

De acordo com a Lei n.º 56/2012, nomeadamente nos artigos 15.º a 17.º, o exercício das novas competências das Juntas de Freguesia de Lisboa pressupõe, necessariamente, que estas disponham de “meios e recursos adequados ao desempenho das funções transferidas”. Por sua vez, a Deliberação n.º 6/AML/2014, estabelece no n.º 13 da secção E) do anexo21) que “o município deve garantir a monitorização e o acompanhamento técnico da implementação da presente deliberação, apresentando relatórios periódicos sobre este processo”.

Procedeu-se nesse sentido à sistematização, no seio da Câmara Municipal, de uma estrutura de monitorização e de análise deste importante processo de modernização e descentralização administrativa - o Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa, por via da publicação do Despacho n.º 67/P/2014.

O principal objetivo é o de apresentar, justamente, relatórios periódicos - que terão uma base trimestral - através de um painel detalhado de indicadores de desenvolvimento do próprio processo. Mas ainda, desenvolver igualmente uma análise de teor mais qualitativo do processo de efetivação de transferência de competências e de recursos para as Juntas de Freguesia, e bem assim, aferir da respetiva capacitação administrativa, por parte das novas juntas de freguesia de Lisboa, para o desempenho da sua nova gama de competências e de responsabilidades.

### **2.2. Metodologias quantitativas e metodologias qualitativas**

A estrutura de monitorização (detalhada no anexo 1 a este relatório) foi desenvolvida através de diversos eixos de trabalho. Em primeiro lugar, face aos próprios pressupostos, objetivos e princípios constantes dos principais instrumentos políticos, estratégicos e jurídicos da reforma. Em segundo lugar, perante uma detalhada análise de estudos nacionais e internacionais de análise e de avaliação de processos de reforma administrativa e de modernização de serviços públicos, muito nomeadamente para meios e territórios urbanos (veja-se o anexo 2, para maiores detalhes). Em terceiro lugar, na estruturação de um painel de avaliação - ainda em desenvolvimento, a esta data de maio de 2014. A monitorização prosseguida combina a recolha de elementos qualitativos (via entrevistas e ainda de estudos de caso/análises diretas no terreno) com elementos quantitativos (um painel de indicadores).

Decorre assim, dos trabalhos de monitorização da reforma administrativa de Lisboa, uma combinação de análises qualitativas (entrevistas + idas ao terreno / estudos de caso) com análises e indicadores quantitativos. Estruturando-se assim uma análise integrada e combinando a monitorização do processo de efetivação de transferência entre a Câmara Municipal de Lisboa e as Juntas de Freguesia, com a capacitação própria das Juntas de Freguesia, e do serviço público destas, com a sua capacidade de interação socioinstitucional (com a Câmara Municipal de Lisboa, as Juntas de Freguesia e os municípios/cidade/sociedade).

Para este primeiro relatório, incide-se a análise sobretudo na componente de monitorização do processo de descentralização, segundo os princípios e objetivos operacionais da reforma, embora já se incidam algumas reflexões, provenientes sobretudo da análise qualitativa, para a componente de monitorização da capacitação da governação local, ou de maior proximidade.

Em ambas estas componentes, foram desenvolvidas metodologias de base e recolha quantitativa, e metodologias de base e recolha qualitativa:

**Análise quantitativa:** Estruturou-se um painel de indicadores quantitativos, desde logo para as vertentes de análise do processo de efetivação de transferência de competências e transição de recursos humanos, e posteriormente de eficiência administrativa, de serviço público e de administração autárquica, sempre que se demonstre fiável a sua recolha e capacidade analítica. Estes serão indicadores baseados em processos de monitorização e metodologias reconhecidas (OCDE, UN, World Bank, UE/URBACT), e ainda nas estratégias desenvolvidas pela própria CML (Lisboa 2020, RPDM, estratégias sectoriais diversas).

**Análise qualitativa:** Desenvolveu-se por seu lado uma estrutura qualitativa de entrevistas (Junta de Freguesia e também serviços da CML), conjugadas com análises diretas / estudos de caso que compreendem ‘idas ao terreno’, em cada área de competências, em conjugação com os momentos de entrevista aos Presidentes de Junta de Freguesia. Estas entrevistas e idas ao terreno serão faseadas ao longo do ano de 2014, a partir de uma metodologia de análise que, quer para o conjunto quer para cada grupo de competências próprias das Junta de Freguesia, incluirá: entrevistas aos Presidentes de Juntas de Freguesia (24 entrevistas faseadas ao longo do ano), e entrevistas a CML (12 entrevistas, igualmente faseadas).

Neste primeiro relatório, e como já cima referido, foram efetuadas cinco visitas a Juntas de Freguesia da cidade - Estrela, Alvalade, Santa Maria Maior, Olivais e Belém - que compreenderam:

- a) Uma entrevista detalhada a cada Presidente de Junta de Freguesia;
- b) A visita às instalações administrativas (na sede e em balcões de atendimento, incluindo balcões de atendimento social e outro tipo de instalações);
- c) A visita a pelo menos um posto de limpeza em cada Freguesia;
- d) A visita a diferentes tipos de equipamentos (escolares, desportivos, culturais e mercados).

De realçar que houve uma completa disponibilidade e apoio, dos Presidentes de Junta e seus executivos, nas reuniões, visitas aos equipamentos e respostas às entrevistas. Aqui também se inferindo do seu empenho na qualificação da implantação da reforma administrativa. Foi visível o esforço e a criatividade demonstrada pelos executivos na gestão do processo, bem como na resolução de diversas questões e dúvidas inerentes a um processo de natureza muito complexa. Quer nos âmbitos dos ajustamentos e reestruturações organizacionais das suas freguesias decorrentes das novas realidades e exigências, quer no referente à gestão dos recursos humanos, instalação e demais dimensões.

### **3. A efetivação de transferência de competências e transição de meios e recursos - análise global**

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

Nos termos do disposto no n.º 1 e 2 do artigo 15.º da 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 e não pode determinar um aumento da despesa pública no ano da sua concretização.

Nesse sentido, é do conhecimento da CML que as duas primeiras tranches financeiras recebidas pelas juntas de freguesias, correspondentes a 25% cada uma do valor total previsto na Lei n.º 56/2012 de 8 de novembro, foram transferidas para as Juntas de Freguesia no dia 30 de janeiro de 2014 e 30 de abril de 2014, respetivamente. É também do conhecimento da CML que estas transferências para as Juntas de Freguesia obedeceram ao previsto na Lei do Orçamento de Estado para o ano de 2014 e ao acordado entre a CML e as Juntas de Freguesia no Auto de Efetivação de Transferência de 10 de março de 2014.

Para uma efetiva concretização dos princípios da Lei n.º 56/2012, quer quanto à necessidade de eficácia do serviço público quer quanto à neutralidade orçamental, entenderam a Câmara Municipal de Lisboa e as novas 24 Juntas de Freguesia, promover a reavaliação das receitas e dos custos associados às competências transferidas.

Esta reavaliação visou incorporar no processo de efetivação de transferência de competências as novas realidades com impacto financeiro significativo entretanto ocorridas, de que se destacam a aprovação do regime de licenciamento zero, as alterações de condições e regimes na administração pública e a adequação do quadro de pessoal de suporte à realidade concreta de cada Junta de Freguesia (nos termos Deliberação n.º 6/AML/2014).

No dia 30 de abril encontravam-se em efetivação os mecanismos previstos nos Autos de Efetivação de Transferência de Competências das diversas Juntas de Freguesia, nomeadamente no que diz respeito ao Equilíbrio e Acerto Financeiro.

#### **3.2. Os recursos humanos**

A gestão da transição dos recursos humanos inerente à reforma administrativa de Lisboa envolve uma grande complexidade e exige uma gestão necessariamente atenta, dedicada e negociada.

Na sequência da Lei n.º 56/2012, a Deliberação n.º 6/AML/2014, no seu anexo 4, aprovou os critérios para a transição de trabalhadores para as freguesias. Este processo de transição tem-se desenvolvido, até ao presente, em duas fases.

A primeira fase de efetivação de transferência de competências e de transição de recursos humanos decorreu entre os meses de janeiro e fevereiro de 2014, culminando na assinatura dos autos de transição de competências, à data de 10 de março, e na respetiva transição formal dos trabalhadores associados aos equipamentos designadamente escolas, bibliotecas, mercados, equipamentos desportivos e postos de limpeza.

### **Caixa de texto 1 - Excerto da Deliberação n.º 6/AML/2014**

#### **Primeira fase de Transição de Recursos Humanos: Regras aplicáveis**

As regras aprovadas pela Deliberação n.º 6/AML/2014 para a primeira fase foram as seguintes:

- No que concerne às competências que são exercidas em equipamentos específicos (designadamente escolas, bibliotecas, mercados, equipamentos desportivos e postos de limpeza), a transição dos mesmos determina a transição dos trabalhadores que desempenham funções nesses mesmos equipamentos e que exercem atividades relacionadas com as competências que transitam (ponto 5);
- Transitam ainda com os equipamentos os trabalhadores que exercem atividades na área de influência ou relacionadas com os equipamentos em causa, ainda que, por razões meramente logísticas, não estejam fisicamente nesses locais (ponto 6);
- Caso existam carências de recursos humanos, poderão os equipamentos ser subsequentemente reforçados com outros trabalhadores, a selecionar nos termos dos números seguintes (ponto 7);
- É aplicável, com as devidas adaptações, a metodologia definida para a fase 2, sempre que seja necessário proceder à seleção de trabalhadores que, apesar de exercerem atividades associadas a equipamentos, devam permanecer afetos à CML no exercício de atividades associadas às competências que se revelem indispensáveis para a gestão direta pela CML. (ponto 11).
- Isto significa que é aplicável o método de seleção previsto no ponto 10, a “avaliação de competências profissionais”, realizada através da análise do curriculum profissional do trabalhador, tendo em vista aferir o nível de adequação das qualificações profissionais às exigências do posto de trabalho associado às competências que transitam, determinado pela avaliação dos seguintes fatores:
  - a) As competências profissionais relevantes, que inclui designadamente os seguintes subfactores: 1) As competências profissionais diretamente relevantes para o exercício das atividades correspondentes aos postos de trabalho que transitam e 2) As competências complementares relevantes para o exercício da atividade, certificadas através de formação profissional.
  - b) A experiência profissional relevante, que inclui designadamente os seguintes subfactores: 1) O tempo de trabalho (carga horária semanal) ocupado no exercício de atividades correspondentes à competência que transita, quando aplicável; 2) A experiência no exercício das atividades desenvolvidas, para determinar a atividade com maior incidência nos últimos dois anos de serviço; e 3) O exercício da atividade no âmbito de uma determinada área territorial para a qual transitam as competências.

- Neste processo de seleção, a fim de garantir a prestação de bom serviço público quer pela CML quer pelas Juntas de Freguesia, através da adequada composição das respetivas forças de trabalho, e sem prejuízo de outros fatores de ponderação atendíveis em razão da especificidade das funções a transferir, serão considerados como fatores de equidade na validação da composição final global das equipas (lista nominativa dos recursos humanos que transitam e dos recursos humanos que permanecem na CML) os seguintes: a) Média de idades; b) Média de antiguidade na carreira; c) Média de absentismo

Os trabalhadores a transitar constarão de uma lista nominativa de transição que é notificada, por escrito, às Juntas de Freguesia e aos trabalhadores, para efeitos de audição prévia, sendo subsequentemente aprovada pela CML com definição da data em que se opera a transição (ponto 13).

Fonte: CML

**Quadro 1 - Trabalhadores que transitaram**  
do mapa de pessoal da Câmara Municipal de Lisboa, na primeira fase e por Junta de Freguesia

Junta de Freguesia	Equipamentos					Total	Nº estimado de trabalhadores	Taxa de satisfação
	Escolas/JI	Mercado	Posto de limpeza	Instalações desportivas	Biblioteca			
Ajuda	2	3	22	-	-	27	28	96,43
Alcântara	3	2	22	7	-	34	35	97,14
Alvalade	4	3	42	4	-	53	58	91,38
Areeiro	-	-	29	-	-	29	31	93,55
Arroios	1	7	37	-	2	47	53	88,68
Avenidas Novas	3	1	58	8	-	70	75	93,33
Beato	1	2	18	-	-	21	24	87,50
Belém	5	-	38	8	-	51	55	92,73
Benfica	6	2	48	7	-	63	73	86,30
Campo de Ourique	4	-	28	-	-	32	33	96,97
Campolide	3	-	26	-	-	29	28	103,57
Carnide	6	-	30	-	6	42	41	102,44
Estrela	1	-	33	-	1	35	39	89,74
Lumiar	9	-	40	-	5	54	55	98,18
Marvila	10	-	40	-	-	50	51	98,04
Misericórdia	1	-	42	-	-	43	42	102,38
Olivais	10	6	51	-	11	78	77	101,30
Parque das Nações	6	-	-	9	5	20	21	95,24
Penha de França	2	2	30	-	-	34	36	94,44
Santa Clara	9	-	18	8	-	35	40	87,50



Junta de Freguesia	Equipamentos					Total	Nº estimado de trabalhadores	Taxa de satisfação
	Escolas/JI	Mercado	Posto de limpeza	Instalações desportivas	Biblioteca			
<b>Santa Maria Maior</b>	1	-	65	-	-	<b>66</b>	64	103,13
<b>Santo António</b>	1	-	40	-	-	<b>41</b>	44	93,18
<b>São Domingos de Benfica</b>	8	-	33	-	3	<b>44</b>	50	88,00
<b>São Vicente</b>	3	-	22	5	-	<b>30</b>	33	90,91
<b>Total Global</b>	<b>99</b>	<b>28</b>	<b>812</b>	<b>56</b>	<b>33</b>	<b>1028</b>	<b>1086</b>	<b>94,67</b>

Fonte: CML

Nesta primeira fase transitaram 1177 colaboradores (1028 trabalhadores do mapa de pessoal e 149 prestadores de serviços das áreas da educação e desporto).

Face ao número de trabalhadores do mapa de pessoal da CML inicialmente estimado para transitar nesta primeira fase - no que respeita aos trabalhadores a exercer as suas funções diretamente nos equipamentos transitados (designadamente escolas, bibliotecas, mercados, equipamentos desportivos e postos de limpeza), bem como aos que exercem atividades relacionadas com as competências que transitam, e ainda na área de influência ou relacionadas com os equipamentos em causa - esta transição correspondeu a uma taxa média de satisfação de 94,67 %, sendo que os casos (de juntas de freguesia) em que houve menor consonância com o previsto foram muito reduzidos, correspondendo sempre a uma taxa de cumprimento dos objetivos de transição superior a 85%.

**Quadro 2 - Prestadores de serviço com  
posição contratual cedida às juntas, na primeira fase**

Junta de Freguesia	Área Funcional		Total
	Educação	Desporto	
<b>Ajuda</b>	3	-	<b>3</b>
<b>Alcântara</b>	2	1	<b>3</b>
<b>Alvalade</b>	4	-	<b>4</b>
<b>Areeiro</b>	2	-	<b>2</b>
<b>Arroios</b>	2	-	<b>2</b>
<b>Avenidas Novas</b>	3	10	<b>13</b>
<b>Beato</b>	4	-	<b>4</b>
<b>Belém</b>	3	17	<b>20</b>

Junta de Freguesia	Área Funcional		Total
	Educação	Desporto	
Benfica	11	5	16
Campo de Ourique	4	-	4
Campolide	-	-	-
Carnide	2	-	2
Estrela	-	-	-
Lumiar	10	-	10
Marvila	6	-	6
Misericórdia	2	-	2
Olivais	8	-	8
Parque das Nações	2	14	16
Penha de França	4	-	4
Santa Clara	4	14	18
Santa Maria Maior	-	-	-
Santo António	1	-	1
São Domingos de Benfica	-	-	-
São Vicente	3	8	11
<b>Total Global</b>	<b>80</b>	<b>69</b>	<b>149</b>

Fonte: CML

Como acima já referido, houve ainda a transição de 149 prestadores de serviços, para as áreas da educação e desporto.

### Quadro 3 - Número de Recursos Humanos

que transitaram por Junta de Freguesia, na primeira fase

(Total, Funcionários do Quadro, Prestadores de Serviços)

Junta de Freguesia	Quadro CML	CPS	Nº estimado de trabalhadores (Quadro + CPS)	Taxa de satisfação (Quadro + CPS) (%)
Ajuda	27	3	31	96,43
Alcântara	34	3	38	97,14
Alvalade	53	4	62	91,38
Areeiro	29	2	33	93,55
Arroios	47	2	55	88,68
Avenidas Novas	70	13	88	93,33
Beato	21	4	28	87,5
Belém	51	20	75	92,73
Benfica	63	16	89	86,3
Campo de Ourique	32	4	37	96,97
Campolide	29	0	28	103,57
Carnide	42	2	43	102,44
Estrela	35	0	39	89,74
Lumiar	54	10	65	98,18
Marvila	50	6	57	98,04
Misericórdia	43	2	44	102,38
Olivais	78	8	85	101,3
Parque das Nações	20	16	37	95,24
Penha de França	34	4	40	94,44
Santa Clara	35	18	58	87,5
Santa Maria Maior	66	0	64	103,13
Santo António	41	1	45	93,18
São Domingos de Benfica	44	0	50	88
São Vicente	30	11	44	90,91
<b>Total Global</b>	<b>1028</b>	<b>149</b>	<b>1235</b>	<b>95%</b>

Fonte: CML

A **segunda fase de transição de recursos humanos** diz respeito não somente à consolidação da primeira fase, mas sobretudo à transição dos recursos humanos afetos às demais competências previstas na Lei n.º 56/2012, tais como a conservação e manutenção de espaços públicos, as diversas componentes de licenciamento previstas, as dimensões da intervenção social, e as necessárias áreas de suporte administrativo e técnico para o bom funcionamento das juntas (de gestão administrativa, de licenciamento, de BackOffice, de apoio a sistemas de informação, etc.). Iniciada em março e ainda em curso, distinta da primeira fase, esta afigura-se como de similar relevância e mesmo de maior complexidade.

#### **Caixa de texto 2 - Excerto da Deliberação n.º 6/AML/2014**

##### **Segunda fase de Transição de Recursos Humanos: Regras aplicáveis**

As regras aprovadas pela Deliberação n.º 6/AML/2014 para a segunda fase foram as seguintes:

- No caso das demais competências que transitaram, serão afetos, em primeiro lugar, os trabalhadores que, voluntariamente, manifestem vontade em transitar e, cumulativamente, detenham o perfil profissional definido para a função a exercer (ponto 8).
- Será devidamente publicitado o período de manifestação de vontade, bem como o canal a disponibilizar para o efeito, o universo dos trabalhadores abrangidos e o conjunto de saberes e capacidades adequados ao exercício das funções a exercer que consubstanciam os perfis profissionais necessários (ponto 9).
- Caso não existam trabalhadores voluntários em número suficiente e com o perfil profissional definido para a função a exercer (ponto 10):
  - a) A CML procede à seleção através de uma comissão composta por elementos da Direção Municipal de Recursos Humanos e dos serviços envolvidos no processo de transição de competências.
  - b) O método de seleção é a avaliação de competências profissionais, realizada através da análise do curriculum profissional do trabalhador e, se necessário, entrevista.
  - c) O nível de adequação das qualificações profissionais às exigências do posto de trabalho associado às competências que transitam é determinado pela avaliação dos fatores já explicitados e aplicáveis igualmente à fase 1.
- Também nesta 2.ª fase são aplicáveis as regras já anteriormente aplicadas na fase 1, respeitantes à seleção sucessiva (alínea d) do ponto 10), aos fatores de equidade na composição da força de trabalho (ponto 12) e à lista nominativa de transição (ponto 13).

**Fonte: CML**

Esta segunda fase desdobra-se em dois processos paralelos. O primeiro tem sido o processo de voluntariado, que teve início no dia 3 de Fevereiro. Até 30 de Abril, o número total de registos de voluntários, nomeadamente na plataforma Oportunidade de Escolher, era de 123. Destes voluntários, foram já aceites pelas juntas 56 funcionários, quase todos em casos de primeira opção para a Junta de Freguesias pretendida (96,6% dos casos).

Para a gestão do processo de voluntariado, foi desenvolvida uma plataforma no universo intranet da CML, denominada de “Oportunidade de Escolher” (ver em <http://oportunidadeescolher.cm-lisboa.pt>). Esta plataforma permitiu aos trabalhadores manifestarem, até 30 de maio, a sua vontade em transitar para as juntas de freguesia. Estes trabalhadores integraram a segunda lista de transição que a Câmara vai aprovar para a segunda fase.

Por sua vez, a gestão da transição dos recursos humanos tem envolvido diversos outros instrumentos de apoio. Os objetivos das iniciativas desenvolvidas foram os seguintes:

- Favorecer a compreensão dos objetivos da reforma;
- Suscitar a adesão às várias etapas definidas, em particular ao processo de voluntariado;
- Tranquilizar os trabalhadores relativamente ao nível de proteção dos seus direitos;
- Criar confiança no processo;
- Facilitar a cooperação entre as partes;
- Minimizar o clima de conflito.

Para promover a adesão dos *stakeholders* ao processo de transição, tem sido assim garantida a comunicação interna nos serviços da Câmara Municipal de Lisboa, através de uma equipa de atendimento multicanal (443 contactos), da intranet (7 testemunhos em vídeo de trabalhadores que transitaram, 6 vídeos das juntas dos 21 vídeos previstos), do mail cml-all e da newsletter iRH (11 conteúdos alusivos à reforma).

Da mesma forma, desenvolveram-se diversos instrumentos de apoio para a adaptação e preparação quer dos funcionários entretanto transitados para as juntas de freguesia, quer das próprias juntas de freguesia. Nomeadamente, através dos seguintes elementos:

1. Elaboração de um guia prático de recursos humanos - disponível online no site da reforma administrativa, e já com 68 fichas produzidas;



Imagem 1 - Elaboração de um guia prático de recursos humanos

2. Desenvolvimento de ações de formação - foi elaborado e aprovado um plano de formação específico para apoio ao processo de reforma administrativa;

ÁREA/CONTEÚDO	DURAÇÃO	CALENDARIZAÇÃO	HORARIO
<b>FORMAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO</b>			
FORMAÇÃO DE ENGAJAMENTO			
Módulo 1: Importância organizativa do Lúcio	0h	a definir	a definir
Módulo 2: Códex de Montepi	0h	a definir	a definir
<b>SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS</b>			
Processamento Salarial: Regras e Interpretações - Ação 1	7h	concluído	concluído
Processamento Salarial: Regras e Interpretações - Ação 2	7h	1 a 3 de abril	08:00 - 17:00
Processamento Salarial: Regras e Interpretações - Ação 3	7h	2 a 3 de abril	08:00 - 17:00
<b>SISTEMA 2 e 3</b>			
GOPI - GESTÃO DE OCORRÊNCIAS E PEDIDOS DE INTERVENÇÃO - Ação 1	0h	a definir	a definir
GOPI - GESTÃO DE OCORRÊNCIAS E PEDIDOS DE INTERVENÇÃO - Ação 2	0h	a definir	a definir
GOPI - GESTÃO DE OCORRÊNCIAS E PEDIDOS DE INTERVENÇÃO - Ação 3	0h	concluído	concluído
GOPI - GESTÃO DE OCORRÊNCIAS E PEDIDOS DE INTERVENÇÃO - Ação 4	0h	concluído	concluído
<b>PERFIL TÉCNICO INTERVENÇÃO</b>			
GOPI - Ação 1	2h	28 de abril	15:00 - 17:00
GOPI - Ação 2	2h	28 de abril	15:00 - 17:00
<b>ATENDIMENTO</b>			
Módulo 1: Atendimento e a Cidadania	0h	a definir	a definir
Módulo 2: Formação, regras e encaminhamento de pedidos	10h	a definir	a definir
Módulo 3: Acesso e Informação	0h	a definir	a definir
<b>O PLANO DE ACESSIBILIDADE PEDONAL DE LUSIA</b>			
GOPI - Ação 1	0h	7 de abril	08:00 - 12:00
<b>PERFIL TÉCNICO LICENCIAMENTO</b>			
GOPI - Ação 1	2h	28 de abril	15:00 - 17:00
GOPI - Ação 2	2h	28 de abril	15:00 - 17:00
<b>LICENCIAMENTO</b>			
Licenciamento Zero - Ocupação de Espaço Público	0h	3 a 5 de maio	08:00 - 12:00
Licenciamento de Ocupação de Espaço Público e Espaço Público	0h	7 a 9 de maio	08:00 - 12:00
Licenciamento de Ocupação Temporária de Espaço Público - ANEXO	0h	7 a 9 de maio	14:00 - 17:00
Licenciamento de Atividade de Exploração de Espaço Público	0h	8 de maio	14:00 - 17:00
Licenciamento de Funcionamento de Pontos de Venda	0h	9 de maio	08:00 - 12:00
Licenciamento de Funcionamento de Pontos de Venda	0h	10 a 12 de maio	08:00 - 12:00
Regulamento Geral de Uso de Espaço Público	7h	8 a 10 de maio	14:00 - 17:00
<b>REGULAMENTO GERAL DAS OBRAS ORDENADAS PARA AGENTES FISCALIZADORES</b>			
Módulo 1: O Plano de Manutenção de Espaço Público	20h	15 a 17 de maio	15:00 - 17:00
<b>O PLANO DE ACESSIBILIDADE PEDONAL DE LUSIA</b>			
Módulo 2: Acessibilidade	0h	22 de maio	14:00 - 17:00
<b>PERFIL TÉCNICO GESTÃO DE OCORRÊNCIAS E INTERVENÇÕES EM ESPAÇO PÚBLICO</b>			
GOPI - GESTÃO DE OCORRÊNCIAS E PEDIDOS DE INTERVENÇÃO - Ação 1	a definir	a definir	a definir
GOPI - GESTÃO DE OCORRÊNCIAS E PEDIDOS DE INTERVENÇÃO - Ação 2	a definir	a definir	a definir
<b>PERFIL TÉCNICO INTERVENÇÃO LOCAL</b>			
<b>INSTALAÇÃO</b>			
Condições de acesso à habitação	a definir	a definir	a definir
Condições de acesso à habitação	a definir	a definir	a definir
Condições de acesso à habitação	a definir	a definir	a definir
PREVENÇÃO DE ATIVIDADES COMERCIAIS E EMPREENDEDORISMO			
O PLANO DE ACESSIBILIDADE PEDONAL DE LUSIA	a definir	a definir	a definir
Módulo 1: Acesso à habitação	0h	23 de maio	14:00 - 17:00
Módulo 2: Acessibilidade	0h	24 de maio	14:00 - 17:00
<b>PERFIL TÉCNICO GESTÃO DE OCORRÊNCIAS</b>			
GOPI - GESTÃO DE OCORRÊNCIAS E PEDIDOS DE INTERVENÇÃO	a definir	a definir	a definir
<b>O PLANO DE ACESSIBILIDADE PEDONAL DE LUSIA</b>			
Módulo 1: Acesso à habitação	0h	27 de maio	14:00 - 17:00
Módulo 2: Acessibilidade	0h	28 de maio	14:00 - 17:00

Imagem 2 - Plano de formação

Foram já realizadas 8 ações de formação, num total de 664 horas assistidas, que abrangeram 115 formandos, nas seguintes áreas:

- “GOPI- Gestão de Ocorrências e Pedidos de Intervenção”;
- “Processamento Salarial, Regras e Interpretações”.

3. Acompanhamento e apoio personalizado - sobretudo na área do processamento salarial, mas também em temas de carácter jurídico.

À data de realização deste relatório, encontravam-se a ser agendadas reuniões entre a DMRH e todas as juntas de freguesia, para a realização de pontos de situação dos principais temas de RH em cada junta e, se necessário, desenhar um plano de apoio personalizado.

Encontra-se ainda sob análise pelas juntas, para ser ajustado e assinado, o projecto de protocolo que estabelece as condições e regras gerais de acesso, pelos trabalhadores que transitam para as juntas de freguesia do Município, e, se for o caso, pelos demais trabalhadores daquelas, 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, aos cursos que integram o Plano de Formação da CML, às medidas de apoio à infância e à adolescência e aos filhos dos trabalhadores em idade escolar desenvolvidas na CML, bem como às ações de formação específicas à medida das necessidades das Juntas e demais serviços que o município preste ou colaborações que esteja disponível para desenvolver.

### **3.3. Instalações e organização das Juntas de Freguesia**

A transição de recursos humanos para as juntas de freguesia, foi na primeira fase essencialmente associada a trabalhadores que exerciam as suas funções nos equipamentos municipais transferidos. Desta forma, a necessidade de instalações adicionais para suportar o acréscimo de trabalhadores será mais premente na 2.<sup>a</sup> fase de transição dos mesmos. De qualquer modo, e antecipando esta necessidade já evidenciada pelos presidentes de Junta de Freguesia aquando das diversas reuniões com o executivo camarário, a Câmara Municipal de Lisboa colocou à disposição das Juntas de Freguesias 79 instalações através do regime de comodato, através da Deliberação n.º 115/CM/2014, publicada no 3.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1048, de 27 de março de 2014.

Assim, têm vindo a ser assinados com cada presidente de Junta de Freguesia os respetivos contratos de comodato para os imóveis a transferir, quer aqueles que já se encontravam cedidos às juntas de freguesia, quer outros que permitam reforçar a capacidade de instalação dos seus serviços e desenvolvimento das suas competências e atribuições próprias decorrentes da lei.

Perante um conjunto novo de competências e com quadros de pessoal que se alteraram de forma profunda, as estruturas organizacionais das juntas de freguesia encontram-se presentemente em plenos processos de reestruturação interna. Desde logo, no sentido do

bom acolhimento dos novos recursos, bem como numa rápida estabilização dos procedimentos internos.

As características inerentes à primeira fase da reforma têm implicado com que sejam as áreas do ambiente urbano (sectorialmente) e as áreas das instalações e do suporte administrativo (transversalmente) onde incidem as maiores preocupações destes primeiros meses de operacionalização da reforma.

Nos casos de junção de freguesias, tem-se quase sempre decidido na utilização das antigas instalações para novos balcões de atendimento aos munícipes, ou para a ampliação das instalações administrativas e de gestão, muito designadamente nas áreas de ação social.



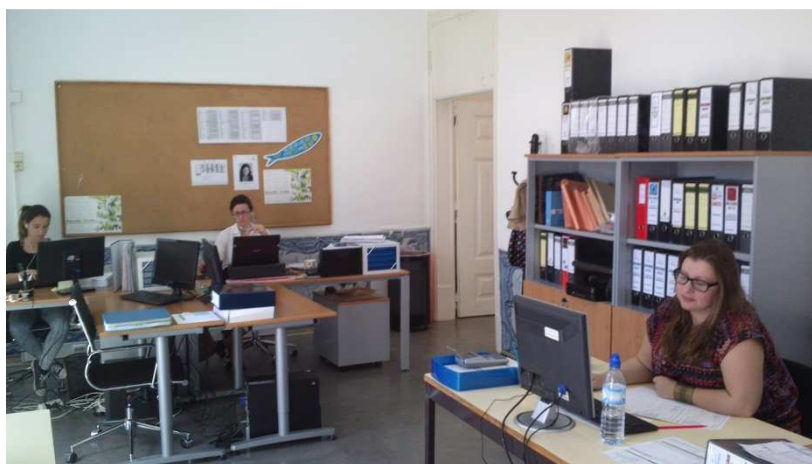
**Imagem 3 - Instalações administrativas no gabinete  
do Presidente da Junta de Freguesia de Santa Maria Maior**

No que concerne às instalações e capacitação organizacional das juntas de freguesia, ao contrário da tendência de respostas no que concerne às áreas sectoriais, a preocupação transmitida pelos presidentes de junta de freguesia entrevistados foi de quase sempre média ou elevada'. Esta preocupação sobreleva-se por três determinadas ordens de razões:

- Pelo diferencial existente entre a capacidade de afectação e de dedicação dos executivos das juntas e as elevadas exigências impressas pelos processos de reforma, de reorganização e de gestão político-administrativa das juntas;
- Pela necessidade de reforço dos quadros de pessoal das juntas de freguesia, em competências técnicas de suporte administrativo, designadamente ao nível das competências de suporte jurídico, contabilístico, de gestão financeira e de recursos humanos, e ainda ao nível das competências de atendimento e de uma necessariamente mais intensa relação e comunicação com os munícipes.



- Pela existência de diversas questões ligadas à dotação de instalações e de equipamentos técnicos correspondentes (quer em âmbitos das sedes, quer em balcões de atendimento, centros cívicos, espaços de desenvolvimento e de acção social, etc.).



**Imagem 4 - Instalações administrativas na nova sede da Junta de Freguesia da Estrela**



**Imagem 5 - Instalações administrativas na sede da Junta de Freguesia de Alvalade**



**Imagem 6 - Instalações administrativas na Sede da Junta de Freguesia dos Olivais**

### **3.4. Comunicação do processo**

A Câmara Municipal de Lisboa tem vindo a desenvolver ao longo do processo da reorganização administrativa de Lisboa diversas iniciativas de comunicação interna (aos serviços do município e aos trabalhadores) e externa (dedicado aos munícipes e às diversas entidades da cidade).

#### **3.4.1. Comunicação interna**

No plano interno, refiram-se os vários email enviados através da mailing list cml-all informando os trabalhadores do processo de efetivação de transferência de competências e de transição recursos humanos, os cartazes informativos e a criação de uma equipa de atendimento multicanal especificamente dedicada para responder a questões relacionadas com a transição de recursos humanos. Na intranet foram colocados diversos conteúdos informativos nomeadamente perguntas e respostas frequentes, testemunhos de trabalhadores que transitaram para as juntas de freguesia e vídeos das juntas de freguesia.

Para chegar a todos os colaboradores, incluindo aqueles que têm acesso limitado ao email, foram também criados conteúdos alusivos à reforma na newsletter iRH que é distribuída de forma global pelos trabalhadores.

### **3.4.2. Comunicação externa**

Reconhecendo a importância da comunicação externa, a Câmara Municipal de Lisboa disponibiliza no seu site ([www.cm-lisboa.pt](http://www.cm-lisboa.pt)) informação sobre as competências que foram transferidas para as juntas de freguesia e as missões, espaços, vias e equipamentos, que por motivos de interesse geral e comum à cidade, se mantém no âmbito do município. O site foi preparado de forma a que os pedidos dos munícipes sejam direcionados, de acordo com as competências, para a Câmara Municipal de Lisboa ou para as Juntas de Freguesia respetivas.

A revista "Lisboa", de abril de 2014, numa edição especial dedicada às 24 freguesias de Lisboa, disponibilizou aos munícipes de Lisboa um conjunto de conteúdos sobre a reforma administrativa nomeadamente: as competências das juntas de freguesia; Perguntas e Respostas; Guia das freguesias, Recursos humanos transferidos; Informação sobre a freguesia no site da CML e serviços disponíveis online. Nos números anteriores desta revista já existiram conteúdos sobre esta temática mas não de forma tão abrangente.

Finalmente, e apesar de poder não ser entendida como uma forma de comunicação directa como as anteriores, é importante referir que os vários balcões de atendimento presencial da Câmara Municipal de Lisboa, bem como as equipas de back-office, à data de 10 de março já tinham sido formados sobre o processo da reorganização administrativa para uma melhor resposta aos munícipes.

### **3.5. A Plataforma da Reforma Administrativa**

Esta plataforma foi constituída pela Câmara Municipal de Lisboa para ser um repositório de informação constantemente atualizado com as competências que transitaram para as Juntas de Freguesia. Neste repositório pode ser consultado desde as plantas dos equipamentos transferidos, quer os procedimentos adotados para a área da limpeza urbana, quer ainda normas, modelos de requerimentos e regulamentos de apoio à execução das competências.

Esta plataforma foi disponibilizada aos presidentes de Junta de Freguesia aquando da assinatura dos autos de efetivação de transferência, é perfilada, o que permite que a informação visível é diferente de acordo com o utilizador que acede à plataforma. Assim sendo, cada Junta de Freguesia tem informação específica das suas competências acessível através de utilizador e passwords específicas.

Note-se que desde a disponibilização da plataforma já foram realizadas diversas atualizações da informação constante na mesma de forma a permitir responder às necessidades entretanto identificadas pelas juntas de freguesia.

**Quadro 4 - Utilização da plataforma Reforma Administrativa**

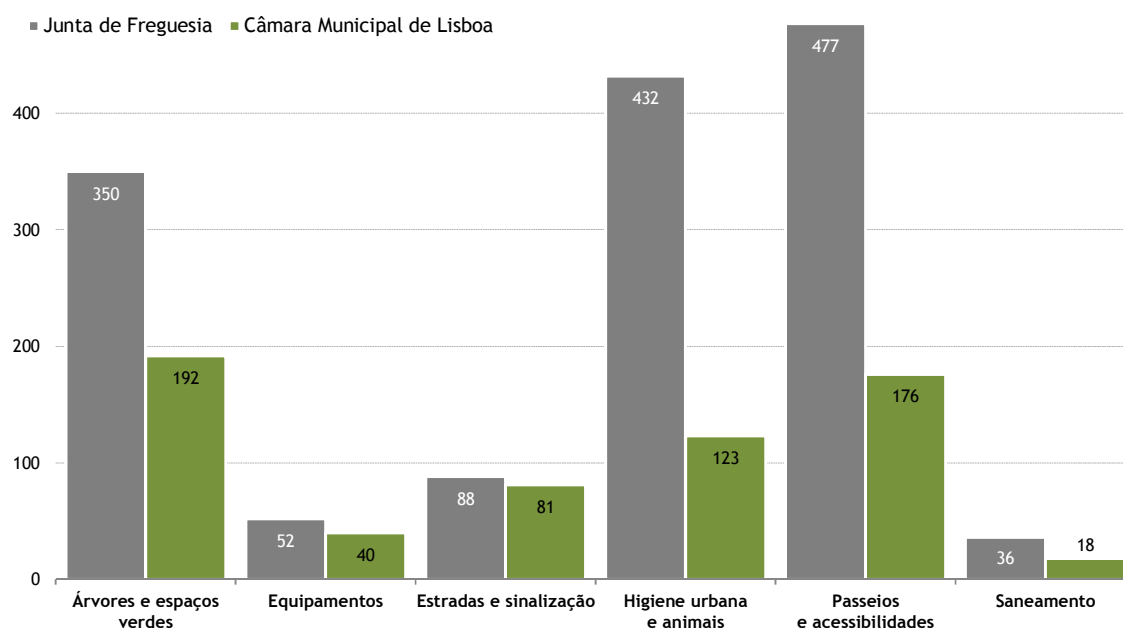
	Valor
Nº de visualizações	5.086
Nº de utilizadores	230
Nº de sessões	833
Duração Média da Sessão (minutos)	8,0

Fonte: CML

### **3.6. “Na Minha Rua”**

Desenvolve-se de seguida, a título ilustrativo, uma breve análise dos pedidos de intervenção registados na plataforma “Na Minha Rua”, pelos munícipes. O período da análise corresponde de 17 de Março a 30 de Abril deste corrente ano. Verifica-se que dos 1435 pedidos de intervenção registados neste período, cerca de 69 % são adstritos às novas competência das juntas de freguesia.

**Gráfico 1 - Pedidos de intervenção por competência - área de atuação**



Fonte: CML

### **3.7. Outra documentação relevante disponível para consulta**

A Câmara Municipal de Lisboa tem disponível para consulta, documentação relevante, a saber:

- a) Autos de efetivação de transferência de competências das 24 Juntas de Freguesia, nos quais se incluem as fórmulas de cálculo dos recursos financeiros;
- b) Dossiers técnicos de suporte à execução das competências transferidas para as 24 Juntas de Freguesia, também eles disponibilizados em formato eletrónico através da Plataforma da Reforma Administrativa;
- c) Acordos Tripartidos entre a Câmara Municipal de Lisboa, as Juntas de Freguesia e o SINTAP - Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública e de Entidades com Fins Públicos.

#### 4. Análise das Juntas de Freguesia quanto à efetivação de transferência de competências, meios e de recursos nas diferentes áreas

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

Em termos globais, a efetivação de transferência de competências e de transição de recursos na área da higiene urbana para as juntas de freguesia processou-se bem, mantendo-se a larga maioria das equipas e dos seus procedimentos operacionais. Esse facto é demonstrado pelas entrevistas realizadas aos presidentes de Junta de Freguesia alvo deste primeiro relatório.

Não obstante a amplitude de recursos e de responsabilidades transitadas nestas áreas de competências, foi considerado quase sempre como 'baixo', ou em menor grau de 'médio', o grau de risco identificado pelas juntas de freguesia auscultadas. Constatou-se, inclusive, uma satisfação generalizada nos trabalhadores adstritos a estas funções.

Não obstante, nas áreas da gestão e manutenção dos espaços verdes, algumas das juntas auscultadas referem ter preocupações relativas à adequada gestão administrativa e de fiscalização dos contratos de intervenção herdados.



### **Imagem 7 - Posto de Limpeza na Freguesia de Alvalade**

Decorre daqui o facto de se encontrarem em análise e revisão diversos destes contratos de intervenção em espaço público, no sentido de se promover uma otimização e reestruturação de recursos, face às competências das juntas no âmbito da nova realidade territorial.

As Juntas de Freguesias reportaram, igualmente, algumas dificuldades relativas à limpeza das vias e dos espaços públicos, sarjetas e sumidouros. As razões prendem-se sobretudo com as dificuldades existentes ao nível de algumas insuficiências no número de recursos humanos, bem como no material.

De destacar que alguns destes constrangimentos já eram sentidos pela CML quando esta competência era da sua exclusiva responsabilidade.

Não obstante, no geral foi reportado que, no mínimo, se mantiveram os mesmos níveis de serviço que eram prestados pela CML, com a vantagem de a proximidade exercida (tanto por responsáveis como por operacionais) se traduzir agora em reconhecimentos (desde logo) e em respostas e dinâmicas mais céleres, e de se estar já a equacionar novos serviços de intervenção no território, bem como novos investimentos em equipamentos.

As juntas de freguesia encontram-se empenhadas no reforço da motivação, do planeamento e da disponibilidade dos seus recursos humanos, bem como na existência dos materiais apropriados à boa execução dos trabalhos. Algumas iniciaram novos serviços de intervenção permanente, outras lançaram o desenvolvimento de um sistema de controlo e de certificação de qualidade dos serviços, como forma de promover a melhoria contínua dos processos. Encontram-se igualmente já em curso diversos processos de aquisição de novos equipamentos.

Ainda de referir que nas áreas de competências onde se exige uma mais permanente interligação com os serviços da CML - como é o caso da manutenção e conservação de pavimentos pedonais - encontram-se em desenvolvimento planos de ação, por áreas definidas, para boa articulação - incluindo técnica - entre as diferentes instituições e equipas.





**Imagem 8 - Posto de Limpeza na Freguesia de Santa Maria Maior**



**Imagem 9 - Posto de Limpeza na Freguesia da Estrela**



**Imagem 10 - Posto de Limpeza na Freguesia de Belém**





**Imagem 11 -Viatura nova adquirida pela Junta de Freguesia dos Olivais**

Diversos aspetos específicos são de referir, no concernente à dotação de instalações adequadas de manutenção e limpeza dos espaços públicos, em diversas freguesias da cidade.

A Junta de Freguesia do Parque das Nações não recebeu qualquer posto de limpeza uma vez que essa competência está a ser assegurada por uma empresa de prestação de serviços, cujo contrato passou para a gestão da Junta de Freguesia.

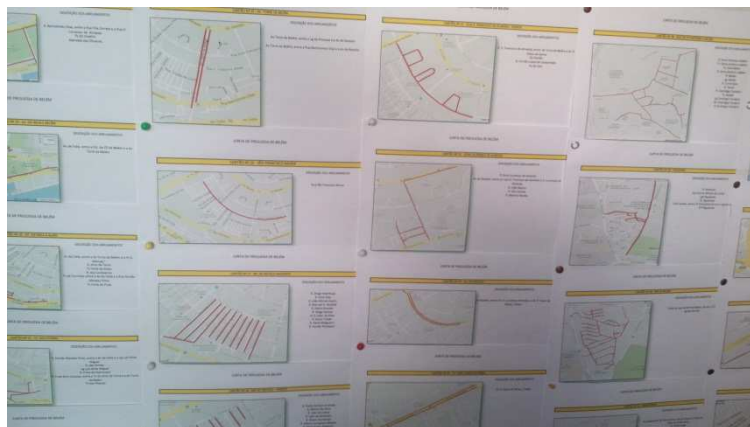
No caso da freguesia do Beato, o posto a transitar para a Junta de Freguesia encontra-se em construção, um compromisso assumido e expresso no auto de efetivação de transferência. O território da freguesia do Beato, ao contrário das restantes freguesias, não detinha qualquer posto de limpeza, uma vez que era servido pelos vários postos existentes no território da freguesia de Marvila.

Na freguesia de Belém, tendo em consideração que o posto da Travessa da Saúde não reúne as condições necessárias para o quadro de pessoal da higiene urbana da Junta de Freguesia, a CML e a Junta de Freguesia de Belém procuram presentemente uma solução provisória até a construção de uma nova instalação para a Junta de Freguesia, na zona do Restelo, e que seja complementar ao Posto existente, uma construção financiada pela CML.

Em São Domingos de Benfica, o posto de limpeza de Sete Rios será utilizado provisoriamente pela Junta de Freguesia, até à construção do novo posto estruturante do Alto dos Moinhos, momento a partir do qual o atual posto estruturante do Calhariz transita para a Junta de Freguesia.

Foi ainda transferido para a Junta de Freguesia de Benfica a gestão na vertente de limpeza urbana do EcoCentro de limpeza atualmente em construção no bairro da Boavista. De referir, finalmente, que a transferência do posto de limpeza para a Junta de Freguesia da Misericórdia incluiu ainda um espaço na rua Cecílio de Sousa.

Em relação à freguesia de Santa Clara, a CML e a Junta de Freguesia desenvolverão com a maior brevidade todas as ações necessárias para dotar a junta de um posto de limpeza com as características adequadas a um serviço eficaz na freguesia, nomeadamente quanto à localização do mesmo.



**Imagem 11 - Rondas de cantões no Posto de Limpeza da Freguesia de Belém**

#### **4.2. Gestão de Equipamentos**

A Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, define no artigo 12.º as competências próprias das juntas de freguesia na área dos equipamentos. Assim, e desde 10 de março de 2014, as juntas de freguesia assumiram, quase na globalidade, a gestão e manutenção dos seguintes equipamentos:

- 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 5 - Distribuição dos equipamentos transferidos por tipo de utilização**

Freguesia	Postos de limpeza	Equipamentos			Parques infantis	Balneários, lavadouros e sanitários	Chafarizes, fontanários e outros elementos de água	Mercados e feiras
		Escolares	Desportivos	Culturais				
Ajuda	1	4	4		4	2	12	1
Alcântara	1	2	4		4	2	9	2
Alvalade	2	6	4		11		8	2
Areeiro	2	2	2		7		10	1
Arroios	2	3	3	1	3	7	7	3
Avenidas Novas	1	3	3		6	2	9	3
Beato	0	3	1		6	5	5	1
Belém	1	4	2		11	3	9	0
Benfica	2	7	6		18	3	8	3
Campo de Ourique	1	4	2		2	1	6	0
Campolide	2	1	1		2	1	9	0
Carnide	2	5	8	1	8	1	4	2
Estrela	2	2	0	1	2	6	10	0
Lumiar	1	9	4	2	20	2	15	1
Marvila	2	8	13		13	3	8	1
Misericórdia	1	2	1		3	5	9	4
Olivais	2	7	10	1	15		6	4
Parque das Nações	0	3	0	1	2			0
Penha de França	1	4	0		5	2	7	2
Santa Clara	1	6	9		7	1	5	1
Santa Maria Maior	2	4	1	1	3	14	20	5
Santo António	2	2	1		2	1	7	2
São Domingos de Benfica	1	3	5	1	13		1	2
São Vicente	1	4	2		3	7	11	2
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>98</b>	<b>86</b>	<b>9</b>	<b>170</b>	<b>68</b>	<b>195</b>	<b>42</b>

Fonte: CML

Analisando os equipamentos transferidos destacam-se os seguintes pontos:

- Globalmente foram transferidos **mais de 700 equipamentos**, sendo que nestes não estão contabilizados os inúmeros elementos de mobiliário urbano;

O maior peso dos equipamentos transferidos são os referentes a espaços públicos que correspondem a 433 equipamentos (62%);

A análise do processo de transferência de equipamentos municipais permite aferir o grau de descentralização conseguido no âmbito desta reforma. Esta transferência deve ser vista à luz das competências transferidas que consistem essencialmente na gestão dos equipamentos e na pequena conservação ou manutenção, mantendo a Câmara Municipal de Lisboa a propriedade sobre os equipamentos e a intervenções estruturais.

Para tal, atendendo aos grandes equipamentos (escolares, desportivos, culturais, postos de limpeza, mercados e feiras) cuja gestão foi transferida para as juntas de freguesia por comparação aos considerados como estruturantes constata-se que:

- Mais de 85% dos equipamentos são transferidos para as juntas de freguesia, mantendo-se na responsabilidade da Câmara Municipal de Lisboa apenas 15%;
- No que respeita aos equipamentos escolares não foram considerados quaisquer equipamentos como estruturantes;
- No caso dos postos de limpeza, mercados, feiras e equipamentos desportivos as juntas ficaram com mais de 85% dos equipamentos;
- Em termos de equipamentos culturais a transferência foi mais contida.

Após a assunção destas competências e respetivos equipamentos, as juntas de freguesia procuraram identificar e colmatar os constrangimentos dos mesmos de forma célere para garantir um incremento na qualidade de serviço público. Esse facto é demonstrado pelas entrevistas realizadas aos presidentes de Junta de Freguesia alvo deste primeiro relatório.

Foram manifestadas preocupações relativas à gestão dos seus novos equipamentos, sobretudo nos equipamentos escolares e desportivos. A principal razão encontra-se na transmissão de equipamentos com necessidades de obras de carácter estruturante, não tendo a Junta de Freguesia condições para uma projetada e adequada reparação. No entanto, a questão principal coloca-se aqui uma necessidade de uma boa articulação entre uma visão de proximidade que as Juntas de freguesia detêm, e a assunção de responsabilidade nas obras estruturantes por parte da CML. Sendo para tal essencial uma dinâmica de boa intercomunicação entre estas.

A sistematização dos necessários procedimentos tem sido feita nestes primeiros períodos, em articulação com a CML, dado que em determinadas situações as juntas de freguesia ainda não conseguem assegurar uma capacidade eficaz de gestão e de processamento de contas correntes, de emissão de taxas e de demais atividades inerentes.

Não obstante, todas as Juntas de Freguesia entrevistadas referiram que se encontram a desenvolver um levantamento das condições dos seus equipamentos, incluindo eventuais contratos de intervenção, de uso e de concessão.

#### 4.2.1. Mercados e feiras

Foram transferidos para a gestão das juntas de freguesia a grande maioria dos mercados e feiras da cidade, incluindo quando se tratava de equipamentos de considerável dimensão. No global, 28 funcionários adstritos aos mercados foram transferidos para as juntas de freguesia respetivas.

**Quadro 6 - Mercados e feiras transferidos para as Juntas de Freguesia**

Freguesia	Mercados e feiras
Ajuda	Mercado da Ajuda
Alcântara	Feira do Jardim Vasco da Gama
	Mercado de Alcântara
Alvalade	Mercado de Alvalade Norte
	Mercado de Alvalade Sul
Areeiro	Mercado do Arco do cego
Arroios	Mercado de arroios
	Mercado do Forno do Tijolo
	Mercado 31 de Janeiro
Avenidas Novas	Mercado Biológico
	Feira de Artesanato Português
	Mercado do Bairro de Santos
Beato	Mercado da Picheleira
Benfica	Feira de Artesanato de Benfica
	Mercado de Benfica
	Mercado do Colégio Militar
Carnide	Feira da Luz
	Mercado do Bairro Padre Cruz
Lumiar	Mercado do Lumiar
Marvila	Mercado da Zona J de Chelas
Misericórdia	Feira de Produtos Biológicos do Príncipe Real
	Feira de Antiguidades, Velharias e Artesanato
	Mercado de São Bento
	Mercado do Bairro Alto
Olivais	Mercado de Encarnação Norte
	Mercado de Encarnação Sul
	Mercado de Olivais Sul B
	Mercado de Olivais Sul E

Penha de França	Feira temática
	Mercado dos Sapadores
Santa Clara	Mercado das Galinheiras
Santa Maria Maior	Feira de Artesanato do Terreiro do Paço
	Feira de Artesanato do Sacramento
	Feira de Artesanato de Santo Estevão
	Feira de Alfarrabistas do Chiado
	Mercado de Fusão
Santo António	Feira da Alegria
	Feita da Avenida da Liberdade
São Domingos de Benfica	Mercado do Bairro de São João
	Mercado de São Domingos de Benfica
São Vicente	Feira de Artesanato Urbano da Graça
	Mercado de Santa Clara



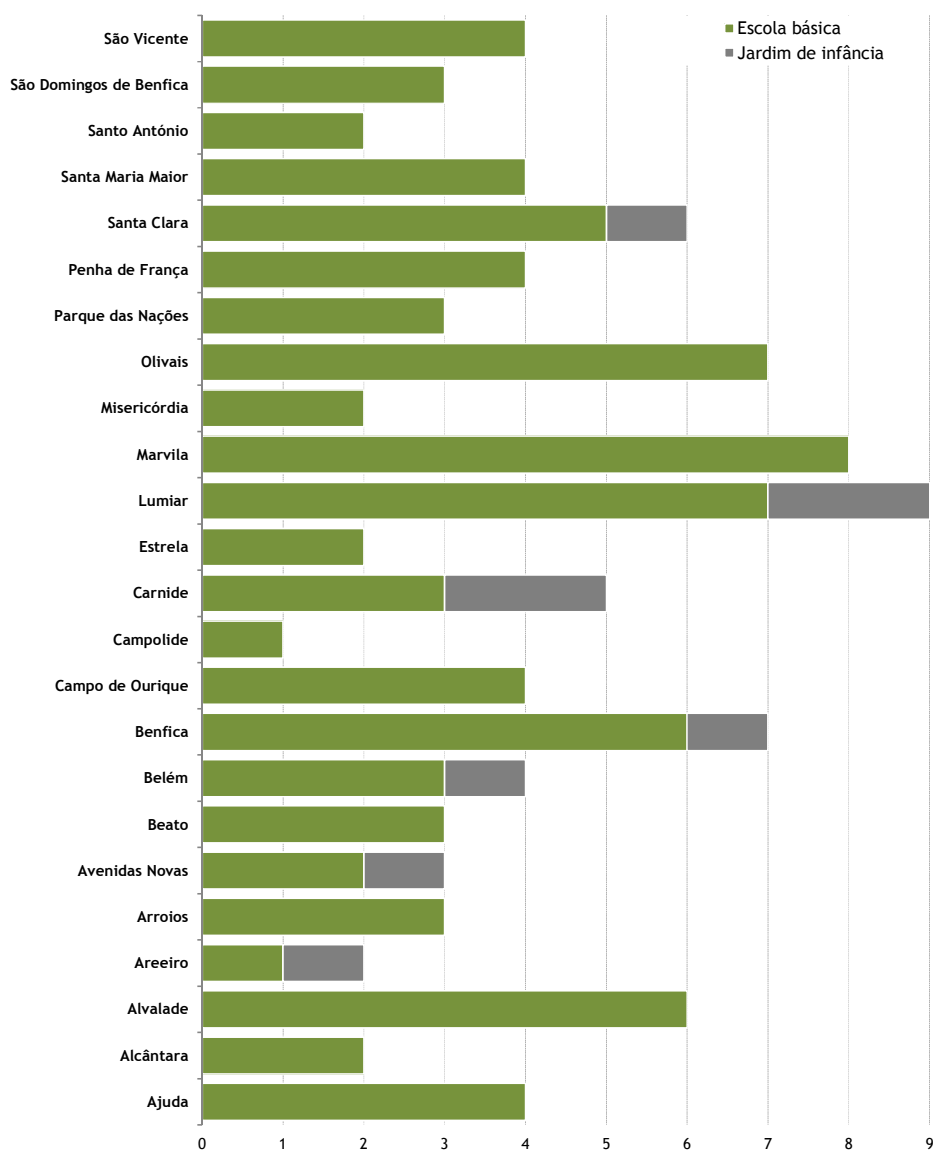
**Imagem 12 - Mercado de Alvalade Norte - Freguesia de Alvalade**

#### **4.2.2. Equipamentos Escolares**

Relativamente aos equipamentos escolares destaca-se que foram transferidos para a gestão das juntas de freguesia a totalidade dos equipamentos até então geridos pela Câmara Municipal de Lisboa.

A distribuição destes equipamentos pelos territórios reflete que todas as juntas de freguesia tem pelo menos uma Escola Básica ou Jardim de Infância no seu território, sendo que Lumiar, Marvila e Benfica têm o maior número de equipamentos deste tipo. No extremo oposto temos Campolide que apenas dispõe de uma Escola Básica.

**Gráfico 2 - Equipamentos escolares transferidos por Juntas de Freguesia**



Fonte: CML

Para adequada leitura deste gráfico, de referir que nas escolas básicas estão contemplados os jardins-de-infância que não são autónomos.



**Imagem 13 - Escola Básica n.º1 da Sé - Freguesia de Santa Maria Maior**



**Imagem 14 - Escola Básica n.º72 - Freguesia da Estrela**

#### **4.2.3. Análise ao cumprimento dos rácios de Auxiliares de Ação Educativa**

No que se refere aos recursos humanos transferidos, nesta 1ª fase compreenderam apenas os colaboradores afetos diretamente aos equipamentos, ou seja, Auxiliares de Ação Educativa (doravante AAE) dos jardins-de-infância.

Numa lógica de melhoria do serviço público prestado, e consciente da relevância do papel das AAE na educação das crianças dos jardins-de-infância geridos pela Câmara Municipal de Lisboa, o município já assegurava um rácio de AAE superior ao definido na Portaria n.º 1049-A/2008 que prevê um AAE por cada 40 crianças. Olhando para este rácio, seriam necessários 126 AAE para cumprir o definido na portaria *supra* citada, tendo a Câmara Municipal de Lisboa transferido 178 que já se encontravam a desempenhar estas funções nos jardins-de-infância transferidos.

De fato, o município já alinhava a sua estratégia nesta matéria para o cumprimento de um rácio diferente do definido pela Portaria 1049/A2008, que consistia na colocação de 1 AAE por



cada sala de jardim de infância. Atento a esta estratégia, verifica-se que, mesmo tendo em consideração o curto espaço de tempo decorrido, as juntas de freguesia já dispõem de mais AAE para estas funções o que contribui para uma melhoria gradual do serviço prestado às suas populações. Assim, a taxa para o cumprimento deste rácio passou de 89% à data da transferência para 95% à data do corrente relatório, ou seja, um acréscimo de 6%.

#### **4.2.4. Equipamentos Desportivos**

Relativamente aos equipamentos desportivos, foram transferidos para a gestão das Juntas de Freguesia 86 equipamentos até então geridos pela Câmara Municipal de Lisboa, num movimento acompanhado pela transição de 125 funcionários.

Foram manifestadas preocupações relativamente aos contratos de programa de desenvolvimento desportivo destes equipamentos desportivos, que devem ser objeto de reavaliação neste quadro de transferência para as juntas.



**Imagem 15 - Piscina do Restelo na Freguesia de Belém**



**Imagem 16 - Gimnodesportivo nas instalações sociais da Junta de Freguesia da Estrela**

#### 4.2.5. Equipamentos Culturais

Relativamente aos equipamentos culturais, foram transferidos para a gestão de sete juntas de freguesia, oito bibliotecas municipais até então geridas pela Câmara Municipal de Lisboa, num movimento acompanhado pela transição de 33 funcionários.



Imagem 17 e 18 - Biblioteca dos Olivais: Junta de Freguesia dos Olivais

#### 4.3. Habitação, Ação Social e Comunitária

A efetivação de transferência de competências e de recursos nas áreas da habitação, ação social e comunitária envolveu, até ao presente, poucos procedimentos. Tal deveu-se ao facto de que, em grande medida, as competências nestas áreas confirmadas pela Lei n.º 56/2012, se encontravam já em grande medida como áreas de ação das juntas, tendo-se assim mantido a larga maioria das equipas e dos seus procedimentos nestas.

As competências relacionadas com a área de habitação e desenvolvimento / intervenção social que foram transferidas para as juntas de freguesia podem ser divididas nas seguintes vertentes:

- Competências já anteriormente exercidas pelas juntas de freguesia através de protocolos de delegação de competências (ex. intervir, programa praia campo, entre outros). Estas constituem o maior volume de competência transferidas que foram igualmente acompanhadas pelos valores financeiros já associados aos respetivos PDC. Igualmente transferidas foram 24 carrinhas Lx Porta a Porta, uma para cada

freguesia, permitindo assim às juntas de freguesia uma maior intervenção nesta matéria;

- Competências concorrenciais que são executadas de forma conjunta entre a Câmara Municipal de Lisboa e as juntas de freguesia. Exemplo deste tipo de competências é a participação nas políticas municipais de habitação pelas juntas de freguesia.

Não obstante, as inquirições aos presidentes e executivos das Juntas de Freguesias, bem como as visitas às juntas de freguesia, também se debruçaram sobre estas áreas. Para o desempenho destas áreas de competências, não foram demonstradas grandes preocupações pelas juntas de freguesia auscultadas - na promoção e execução de projetos de intervenção comunitária, no apoio a atividades culturais e desportivas, no contributo para as políticas municipais de habitação, na definição de critérios de realojamento.



**Imagem 19 - Posto de atendimento social na Junta de Freguesia de Santa Maria Maior**



**Imagem 20 - Posto de atendimento social na Junta de Freguesia de Belém**



**Imagem 21 - Instalações de atividades socioculturais na Junta de Freguesia de Alvalade**

#### **4.4. Licenciamentos**

A efetivação de transferência de competências e de recursos nas áreas dos licenciamentos está prevista para o próximo mês de Junho. Existe já, não obstante, uma participação nos processos de licenciamento por parte das juntas de freguesia, através da emissão de pareceres, de carácter vinculativo.

Os presidentes e executivos das juntas de freguesia visitadas foram entrevistados quanto à sua expectativa relativa ao exercício destas competências, tendo manifestado uma consciência de que se afigura como urgente o adequado reforço dos quadros de pessoal e da correspondente capacitação técnica, formativa e tecnológica para a adequada prossecução das competências de licenciamento.



**Imagem 22 - Antiga sede da Junta de Freguesia de São Francisco Xavier, onde estão a ser preparadas as instalações de licenciamento da Junta de Freguesia de Belém**

## **5. Apreciação global do processo de reforma administrativa de Lisboa**

1. Embora encontrando-se a reforma administrativa ainda em pleno movimento e estando a própria estrutura de monitorização em composição das suas bases e indicadores de análise, uma primeira avaliação ao processo de reforma administrativa de Lisboa, à data de 30 de Abril de 2014, permite já inferir uma apreciação global - tanto no que concerne ao cumprimento e prossecução dos objetivos estratégicos e operacionais da reforma, como no que concerne à própria capacitação do serviço público de maior proximidade na cidade. De referir que esta primeira análise de monitorização foi efetuada com o foco na capacitação administrativa e organizacional das 24 juntas de freguesia.
2. Em termos globais, face à grande envergadura e complexidade do processo - que englobou, até agora, e entre outros aspetos, a transição de cerca de mil e duzentos funcionários, da transferência da gestão e conservação de mais de setecentos equipamentos das mais variadas índoles, ou ainda da transferência da gestão e conservação de quase 350 hectares de espaços verdes; por sua vez, para instituições completamente novas e/ou em plenos processos de reestruturação, de reorganização e de realocação -; e não obstante diversos e inevitáveis aspetos a carecer de ajustamento; pode concluir-se com considerável propriedade que o processo como um todo se encontra a decorrer com notável ritmo, dedicação e qualidade.
3. Esta conclusão global é tanto mais verdadeira, quanto se devem incluir ainda outros elementos relevantes. Por um lado, do considerável leque de problemáticas pré-existentes na administração da cidade, sobretudo as ligadas a uma estrutura municipal em plena e notável modernização, mas ainda relativamente distante da cidade e com ineficiências muito próprias. Mas por outro lado, da vontade manifesta de reforma nos modelos de governação da capital portuguesa, expressa quer pela própria cidade e seus munícipes, quer pelos intervenientes sociopolíticos mais diretos desta, e ainda por um vasto universo dos próprios funcionários municipais, que reconhecem e apoiam o sentido impresso a esta reforma. Neste momento, as 24 juntas de freguesia de Lisboa encontram-se paulatinamente a assumir o seu novo papel de parceiros crescentemente ativos na cogovernança de uma cidade cada vez mais exigente e cosmopolita. Sendo um processo de capacitação incremental, e notavelmente falando de administração pública, haverá por conseguinte de o continuar a gerir, como tem sucedido, de forma integrada, criteriosa e democrática.
4. Este sucesso reflete-se sobretudo na materialização de três campos:
  - a. Na cuidada preparação e gestão, por parte da CML, da transição de competências e de recursos, tanto nos períodos prévios (ao longo do ano de 2013), como na



chamada primeira fase de transição, como ainda na preparação da segunda fase de transição, presentemente em curso, e na conjugação destes âmbitos com os próprios processos de reorganização desenvolvidos nas juntas de freguesia;

- b. Na consideravelmente pacífica transição da larga maioria dos funcionários adstritos à primeira fase, ao que não foi alheio quer a cuidada gestão do processo, quer a completa garantia de manutenção dos direitos dos funcionários;
  - c. No reconhecimento (político e social) do reforço das estruturas públicas de maior proximidade na cidade, pela capacitação das juntas na intervenção local, no consequente aumento da sua autonomia de gestão, de base territorial, social e financeira, bem como no consequente aumento da responsabilização dos seus órgãos. A gestão de uma série de competências autárquicas está agora, em Lisboa, bem mais próxima do cidadão, mas também do decisor político.
5. A transição de recursos humanos tem decorrido quase totalmente de acordo com o previsto. A primeira fase de transição de competências e de recursos originou a transição formal dos trabalhadores associados à limpeza urbana e aos equipamentos (escolas, bibliotecas, mercados, equipamentos desportivos e culturais). Nesta primeira fase transitaram 1177 colaboradores (1028 trabalhadores do mapa de pessoal e 149 prestadores de serviços das áreas da educação e desporto), o que correspondeu a uma taxa de cumprimento de 98 %, face ao previsto. Em termos globais, mas também na maioria das dimensões e áreas em questão, incluindo na gestão, formação e demais apoio provisionado na transição dos recursos humanos, existe um amplo reconhecimento de que esta primeira fase decorreu de forma eficaz e cuidada.
6. A segunda fase de transição de recursos humanos, referente às demais competências sectoriais previstas, bem como a competências de âmbito mais transversal, em áreas como os licenciamentos, a intervenção social, e as diversas componentes de suporte, foi iniciada em Março e encontra-se ainda em curso. Embora distinta da primeira fase, afigura-se como de similar relevância e mesmo de maior complexidade, em especial na questão da alocação de competências mais transversais - designadamente ao nível das competências de suporte jurídico, contabilístico, de gestão financeira e de recursos humanos, e ainda ao nível das competências de atendimento e de uma necessariamente mais intensa relação e comunicação com os municípios. Nestes âmbitos, afigura-se como relevante manter e reforçar o reforço da comunicação interna na CML, sobre o processo de transferência de colaboradores, bem como o manter e reforçar a formação aos funcionários, por forma a dar maior solidez ao progresso desta segunda fase.
7. Existe, não obstante, o reconhecimento de uma série de problemáticas a atender com maior acuidade. Implicando a continuação do trabalho de coordenação e operacionalização da reforma em várias frentes e uma colaboração intensa por parte dos

diversos intervenientes em questão. Verificaram-se naturais dificuldades sentidas ao longo dos primeiros meses, tanto no exercício das competências como no acolhimento dos recursos humanos transitados. Mas muitas destas falhas são, no entanto, e de acordo com o que nos permitiu verificar no terreno, questões que parecem encontrar-se em paulatina estabilização no âmbito das juntas de freguesia, justamente pela sua capacidade de maior proximidade e eficácia política e administrativa.

8. Não obstante o acordado entre a Câmara Municipal e as Juntas de Freguesia, em determinadas situações, muito particularmente no âmbito das competências de suporte administrativo, os processos de transição de recursos humanos para as juntas não acompanharam completamente a efetivação de transferência das competências de âmbito mais sectorial, o que criou algumas naturais dificuldades no seio da governação destas. Importa realçar que existe ainda alguma incapacidade de algumas juntas de freguesia para acolherem devidamente novos recursos humanos num curto prazo, nomeadamente em sede de dotação de instalações e de equipamentos, bem como na própria capacidade de gestão de recursos humanos em passagem administrativa de quadros de pessoal reforçados. Dificuldades estas, inerentes à própria mudança de paradigma.
9. Constata-se que é importante manter e consolidar canais permanentes de comunicação e de sistematização protocolar entre a CML e as juntas de freguesia. Desde logo, para a eficaz resolução das mais variadas questões, como por exemplo nos casos de gestão de concessões e de contratos, de cessão de posições contratuais (relativos a equipamentos e manutenção de espaços), nas dimensões da fiscalização e no desenvolvimento de bases de gestão mais conjunta de uma série de recursos e serviços partilháveis. E sequencialmente, na gestão integrada de novos protocolos (de 'segunda geração'), de regulamentos comuns e de diversos outros instrumentos essenciais para a cidade, e de natural ação conjunta. Assim se contribuindo de forma significativa para a melhor definição de políticas conjuntas e de prioridades de investimento para toda a cidade.
10. É relevante lembrar que um dos aspetos mais frisados por todas as juntas entrevistadas, encontra-se no diferencial existente entre a capacidade de dedicação dos seus executivos, e as elevadas exigências impressas desde logo pelos próprios processos de reforma e de reorganização, bem como pela quotidiana gestão político-administrativa das juntas. Em termos mais claros, a impossibilidade de atribuição de mais tempos inteiros aos executivos cria dificuldades óbvias a uma governação que se pretende permanente e ativa.



11. A última nota reporta-se aos princípios da própria reforma administrativa da cidade de Lisboa. Pelo menos para a capital do país, está a terminar o paradigma da Junta de Freguesia enquanto estrutura pequena e com funções meramente assistencialistas e residuais relativamente à cidade e ao município. A reforma ainda não terminou, bem pelo contrário. Haverá que continuar a trabalhar no sentido de reforçar as políticas públicas e a administração de qualidade em Lisboa, numa paisagem sociopolítica dinâmica e onde as Juntas de Freguesia definitivamente entraram como atores-chave, em conjunto com a Câmara Municipal de Lisboa.

## **Anexos**

### **Anexo 1 - Guião de entrevista aos Presidentes e executivos das Juntas de Freguesia**

#### **Entrevistas com Presidentes de Junta de Freguesia – Guião**

##### **1. Situação Global**

- a) Quais as principais virtudes do processo de reforma, em termos globais? (três aspetos, por ordem de relevância)
- b) Quais as principais deficiências do processo de reforma, em termos globais? (três aspetos, por ordem de relevância) Como as resolver?
- c) Quais são os principais problemas / desafios da sua Freguesia? (referir as 3 principais áreas, por ordem de relevância)
- d) Que áreas considera mais vitais para o sucesso/insucesso de uma boa governação da sua JF? (referir 3 áreas, por ordem de relevância)
- e) Como prospectiva a atuação da sua JF, com a reforma administrativa: no final deste ano; no final deste mandato?
- f) Apreciação Global: como considera que está a decorrer o processo de reforma administrativa?

##### **2. Análise área a área (4+1)**

###### **Para cada uma das área de competência analisar:**

- A1) Caracterização da situação actual, no processo de descentralização
- A2) Caracterização de risco (Alto, Médio, Baixo)
- B) Linhas de Acção / Instrumentos propostos, para maior eficiência e serviço público de qualidade
- C) Relacionamento: com CML, com demais JFs, com fornecedores/concessionários; com cidadãos

Área	Novas competências (Lei n.º 56/2012)	Desagregação das competências
<b>A. Manutenção e limpeza de espaços públicos</b>	Manter e conservar pavimentos pedonais	
	Assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros	
	Manter, reparar e substituir o mobiliário urbano no espaço público, com exceção do que seja objeto de concessão, assegurando a uniformidade estética e funcional dos mesmos	
	Conservar e reparar a sinalização horizontal e vertical	
	Gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes	
	Assegurar a aquisição, colocação e manutenção das placas toponímicas	
<b>B. Gestão e manutenção de equipamentos</b>	Gerir, conservar e reparar 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	Equipamentos Culturais
		Equipamentos Desportivos
		Equipamentos Escolares - escolas e estabelecimentos de educação do 1.º ciclo e pré-escolar, creches, jardins-de-infância
		Equipamentos Sociais e Comunitários - centros de apoio à terceira idade
	Criar, construir, gerir e manter parques infantis públicos	
	Criar, construir, gerir, conservar e promover a limpeza de balneários, lavadouros e sanitários públicos	
	Conservar e promover a reparação de chafarizes e fontanários, de acordo com o parecer prévio das entidades competentes nos termos legais	
	Assegurar a gestão e manutenção corrente de feiras e mercados	
<b>C. Licenciamento</b>	Atribuir licenças de utilização/ocupação da via pública, licenças de afixação de publicidade de natureza comercial,	Licenças de utilização/ocupação da via pública

Área	Novas competências (Lei n.º 56/2012)	Desagregação das competências
	quando a mensagem está relacionada com bens ou serviços comercializados no próprio estabelecimento ou ocupa o domínio público contíguo à fachada do mesmo, licenças de atividade de exploração de máquinas de diversão, licenças para recintos improvisados e licenças de atividades ruidosas de carácter temporário que se encontrem previstas nos regulamentos municipais e nos termos aí consagrados, e cobrar as respetivas taxas aprovadas em Assembleia Municipal	Licenças de afixação de publicidade de natureza comercial, quando a mensagem está relacionada com bens ou serviços comercializados no próprio estabelecimento ou ocupa o domínio público contíguo à fachada do mesmo
		Licenças de atividade de exploração de máquinas de diversão
		Licenças para recintos improvisados
		Licenças de atividades ruidosas de carácter temporário
		Cobrar as respetivas taxas aprovadas em Assembleia Municipal
	Registo e licenciamento de canídeos e gatídeos	
	Proceder, nos termos do Decreto-Lei n.º 264/2002, de 25 de novembro, ao licenciamento das seguintes atividades: i) Venda ambulante de lotarias; ii) Arrumador de automóveis; iii) Realização de acampamentos ocasionais; iv) Exploração de máquinas automáticas, mecânicas, elétricas e eletrónicas de diversão; v) Realização de espetáculos desportivos e de divertimentos públicos nas vias, jardins e demais lugares públicos ao ar livre; vi) Venda de bilhetes para espetáculos ou divertimentos públicos em agências ou postos de venda; vii) Realização de leilões;	
<b>D. Habitação e intervenção comunitária</b>	Promover e executar projetos de intervenção comunitária, nomeadamente nas áreas da ação social, da cultura, da educação e do desporto, em especial em bairros de intervenção prioritária	

Área	Novas competências (Lei n.º 56/2012)	Desagregação das competências
	Participar, em cooperação com instituições de solidariedade social, em programas e projetos de ação social no âmbito da freguesia	
	Apoiar atividades culturais e desportivas de interesse para a freguesia que não sejam objeto de apoio por parte da Câmara Municipal de Lisboa	
	Contribuir para as políticas municipais de habitação, através da identificação de carências habitacionais e fogos disponíveis e, ainda, da realização de intervenções pontuais para melhoria das condições de habitabilidade	
	Definir critérios especiais nos processos de realojamento	
<b>E. Organização e gestão das freguesias</b>	Executivo	
	Organograma	
	Back-Office / áreas de suporte	
	Atendimento	
	Instalações	
	Gestão Documental e Arquivo	

## Anexo 2 - Estudos (benchmarking) de Instrumentos de Avaliação de Processos de Reforma e de Modernização de Serviço Público Urbano

### ***Estudos (benchmarking) de Instrumentos de Avaliação de Processos de Reforma e de Modernização de Serviço Público Urbano***

#### ***A. OECD Local Administration Peer Review, 2002***

Uma ferramenta para a análise ‘externa’ (peer review) de cooperação institucional e mudança administrativa.

*A OCDE considera que através da concepção e da implementação de estruturas de monitorização de desempenho administrativo, sobretudo a nível trans-escalar; além de se atingir uma maior responsabilização e um feedback mais credível, se consegue instaurar uma cultura mais permanente de estratégia, de eficácia, e de confiança.*

Os sistemas de avaliação e de monitorização administrativa da OCDE permitem uma boa comparabilidade com diferentes Estados e estruturas administrativas dos diversos membros da OCDE. O sistema de base (2002) consiste em três elementos estruturantes:

- **Um conjunto de princípios, de normas e de critérios.** Face aos quais, os desempenhos administrativos são analisados. Por exemplo, em relação a recomendações de políticas e directrizes estratégicas; em relação a princípios juridicamente vinculativos; e em relação a indicadores e parâmetros mais específicos, área a área de competências.
- **Uma equipa própria e equidistante para a coordenação da implementação da estrutura de monitorização;**
- **Um conjunto de processos/procedimentos que conduzem a uma tabela de monitorização (resultado final).** Constituído, normalmente, por três tipos de procedimentos:
  - *Fase preparatória - análise de condições de base e de auto-avaliação por cada escala administrativa;*
  - *Fase de recolha/consulta - Realização das recolhas de informação, se necessário com as próprias parte / administrações em questão;*
  - *Fase de avaliação - Produção de matrizes-síntese, de relatório final e de recomendações.*

### *B. OECD - Results Measurement System: Managing for Development Results (2008).*

Esta abordagem "engloba princípios geralmente aceites de boa governação - definição de objectivos claros; tomada de decisões baseadas em evidências reconhecidas; transparência, adaptação e melhoria contínua"; e ainda uma procura de melhoramento do desempenho da governação e da prestação de contas nos diversos níveis.

Este método centra-se em resultados bastante mensuráveis (em oposição às metodologias de 'inputs') nas diferentes fases de um processo de capacitação e de desenvolvimento administrativo, e analisa os progressos com base em dados concretos. As metas devem ser assim "claras, mensuráveis, em número limitado, e concretas, com prazos concretos e bem expressos em resultados de desempenho.

A construção desta estrutura envolve cinco etapas:

- A definição de objectivos;
- A alocação de recursos disponíveis para cada uma das actividades previstas para alcançar os objectivos;
- O acompanhamento e a avaliação dos recursos alocados;
- Relatórios de desempenho (inclusive para o public)
- O reporte interno, com propostas de melhoria e para a tomada de decisões.

### *C. URBACT III Programme - Enhancing Institutional Capacity*

Principais objectivos (muito similares, nas suas fases, a exemplos como os da OCDE e o instrumento “The Edge”)

1. ***Specific Objective 1 - Building capacities*** : To improve the capacity of cities to manage sustainable urban policies and practices in an integrated & participative way
2. ***Specific Objective 2 - Designing***: To improve the design of sustainable urban policies in cities
3. ***Specific Objective 3 - Implementing***: To improve the implementation of sustainable urban strategies and actions in cities
4. ***Specific Objective 4 - Capitalisation & mainstreaming***: To ensure that practitioners & decision makers at all levels have access to knowledge and share know-how on all aspects of sustainable urban development

Exemplos de estruturas de suporte / monitorização do URBACT:

- a) Toolkit para a dinamização do poder local: ver [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/URBACT\\_Toolkit\\_online\\_4.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf)
- b) Trabalhos concretos na área da monitorização em modernização administrativa. Existem vários, veja-se por exemplo a rede coordenada pela cidade de Leipzig, em [http://urbact.eu/fileadmin/Projects/LCFacil/outputs\\_media/Monitoring\\_IUDC.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/Projects/LCFacil/outputs_media/Monitoring_IUDC.pdf)

O programa URBACT encontra-se neste momento a desenvolver uma estrutura de monitorização para os seus futuros projectos financiados. Esta estrutura será muito baseada nos exemplos internacionais de reconhecido sucesso; embora com especificidades próprias para a estrutura de avaliação do próprio programa.



## D. Exemplos de instrumentos de monitorização de governos locais europeus

Existem diversas estruturas de monitorização do desempenho dos governos locais pela Europa. Da mesma forma, também se sucederam estruturas de análise de processos de descentralização. Entre os mais interessantes, poder-se-ão destacar:

- a) Indicadores de reforma do estado em França - um exemplo seguido por diversos órgãos do Estado e por determinados municípios franceses, ver em <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000109/0000.pdf> . Veja-se com maior detalhe as propostas dos departamentos de Estado franceses em <http://www.vie-publique.fr/focus/reforme-etat-evaluation-services-publics-indicateurs.html>
- b) Local Audit office de New South Wales (Austrália): ver <https://www.audit.nsw.gov.au/News/Monitoring-Local-Government> e ainda com mais detalhe em <http://www.planning.nsw.gov.au/en-au/developmentproposals/performance-monitoring.aspx>
- c) Service Indicators in Local Authorities do governo da Irlanda. Ver em <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentAdministration/Moder-nisationProgrammeforLocalGovernment/> e em [http://www.lgcsb.ie/sites/default/files/service\\_indicators\\_in\\_local\\_authorities\\_2010.pdf](http://www.lgcsb.ie/sites/default/files/service_indicators_in_local_authorities_2010.pdf) e no caso particular de Dublin, em <http://www.dublincity.ie/YourCouncil/CouncilPublications/Documents/ServiceIndicators2008.pdf>
- d) Documento de apoio à descentralização local, para países terceiros (documento da UE): [http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0C0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fcapacity4dev.ec.europa.eu%2Fsystem%2Ffiles%2Fdocuments%2Ftopic%2Fref\\_doc\\_dec\\_fr\\_1.pdf&ei=Uk76Uoj1KJSShQefooCADA&usg=AFQjCNGG4RMRNLrjV6wfvkSOBs8fHzAjhQ](http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0C0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fcapacity4dev.ec.europa.eu%2Fsystem%2Ffiles%2Fdocuments%2Ftopic%2Fref_doc_dec_fr_1.pdf&ei=Uk76Uoj1KJSShQefooCADA&usg=AFQjCNGG4RMRNLrjV6wfvkSOBs8fHzAjhQ)

## E. CEMAT / OCDE / J.Seixas - Institutional Governance Indicators

O Conselho da Europa desenvolveu, em conjunto com organismos territoriais da OCDE, uma tabela de indicadores de governance institucional de base territorial, na conferência de Lisboa em 2006. São, estes indicadores, uma referência para diversos programas de cooperação e de capacitação institucional da EU.

### DIRECÇÕES DE GOVERNANÇA TERRITORIAL (CEMAT 2006)

1. Existência de Estratégias partilhadas e contratualizadas	
2. Graus de Descentralização	
3. Cooperação vertical e subsidiariedade público-público	
4. Cooperação horizontal (de âmbito territorial) público-público	
5. Cooperação transnacional e transfronteiriça	
6. Cooperação horizontal público-privado	
7. Envolvimento cívico participativo	
8. Envolvimento cívico deliberativo	
9. Processos de avaliação	
10. Disseminação de informação	

### Elementos mensuráveis na análise da Governança

- A. Existência de direcções de governança contratualizadas
- B. Enquadramento legislativo especificamente direccionado
- C. Soluções organizacionais e processuais predominantes em cada princípio de desenvolvimento urbano
- D. Estratégias globais (para as políticas públicas) protocoladas e contratualizadas com diferentes parceiros (sim/não)
- E. Número de entidades envolvidas nas políticas públicas de cada princípio (nº)
- F. Número de Concelhos de consulta / observadores / estatutários existentes no território, para cada princípio (nº)
- G. Percentagem de despesa pública de responsabilidade regional e local (% da despesa/investimento total nacional na política pública de cada princípio)
- H. Percentagem de despesa pública orientada para as direcções de governança (% da despesa na política pública de cada princípio)
- I. Obrigatoriedade de processos de avaliação de políticas (sim/não)

## ***F. World Bank - International Development Association (IDA) Results Measurement System.***

***A estrutura de monitorização e de indicadores utilizada pelo WB pode ser analisada [online](#), com detalhes adicionais.***

O “World Bank’s Results Management System” (RMS) é utilizado para medir os impactos / resultados dos seus programas. Os indicadores dos tier 1 e 2 mostram dados agregados do território (país, cidade, ...) e o contributo do programa concreto para tal; os tiers 3 e 4 avaliam a eficiência concreta do processo / programa em questão.

Podem assim ser estes tiers 3 e 4, interessantes para a construção de indicadores da reforma administrativa de Lisboa.

### **Tier 1 Indicators:**

- Growth and poverty reduction
  - GDP per capita (constant 2000 US\$)
  - Population living on less than \$1 a day (%)
- Governance
  - Quality of budgetary and financial management (average rating: 1=low to 6=high for IDA countries)
- Private Sector Development
  - Trade Logistics Performance Index (average rating: 1=low to 5=high for IDA countries)
  - Fixed line and mobile phone subscribers (average number per 100 people)
  - Time required for business start-up (average number of days)
- Infrastructure
  - Access to an improved water source (% of population)
  - Access to improved sanitation (% of population)
  - Access to an all-season road (% of rural population)
  - Household electrification rate (% of households)
- Human development
  - Under 5 mortality rate (per 1,000 live births)
  - Prevalence of HIV/AIDS (% adult population aged 15-49)
  - Births attended by skilled health staff (% of total births)
  - Primary completion rate, total (% of relevant age group)
  - Ratio of girls to boys in primary and secondary education (%)
  - Ratio of female to male labour force participation (%)
  - Adolescent fertility rate (births per 1,000 women ages 15-19)
  - Maternal mortality ratio (modelled estimate, per 100,000 live births)
  - Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5)
- Climate Change
  - CO2 emissions (metric tons per capita)
  - (other)

### **Tier 2 Indicators: IDA-Supported Development Results**

- Satisfactory Achievement of Development Outcomes (percentage)
  - Country Assistance Strategies Completion Reports (IEG ratings)
  - Operations in all IDA countries (IEG ratings)
  - Operations in IDA countries in fragile situations (IEG ratings)
  - Analytical and Advisory Activities (ESW and non-lending TA)
- Sectoral Outputs
  - Educating children
    - Teachers recruited and/or trained
  - Protecting and saving lives
    - Children immunized

- Pregnant women receiving antenatal care during a visit to a health provider
- People with access to a basic package of health, nutrition or population services
- Building and accessing vital infrastructure
  - Roads constructed or rehabilitated (km)
  - People with access to improved water sources
  - People with access to improved sanitation facilities

### **TIER 3: IDA Operational Effectiveness**

- Portfolio Performance
  - Quality of design (%)
  - Disbursement ratio for investment lending projects (%)
  - Disbursement ratio for investment lending projects in FCCs (%)
  - Aid predictability (%)\*
- Monitoring and Evaluation
  - Investment lending projects that have appropriate results frameworks (%)
  - First Implementation Status and Results Reports with adequate baselines for at least one key outcome indicator (%)
  - IDA Implementation Completion and Results Reports (ICRs) that report on key results (%)
  - Impact evaluations (#)
- Use of Country Systems
  - Use of country Monitoring and Evaluation systems (%)
  - Use of country systems for Financial Management (%)\*
  - Use of country systems for Procurement (%)\*
  - Collaborative Analytical and Advisory Activities (%)\*
- Implementation of IDA16 Special Themes
  - Proportion of IDA CASs drawing on and discussing the findings of gender assessments (%)
  - Proportion of IDA projects that are gender-informed (%)
  - Proportion of IDA CASs that discuss climate change vulnerabilities (%)

### **TIER 4: IDA Organizational Effectiveness:**

- Speed and Cost
  - Time from project concept note to approval for investment lending (months)
  - Time from project concept note to approval for investment lending in FCCs (months)
  - Problem projects restored to “satisfactory” status within 12 months (%)
  - Average project preparation costs (\$ ‘000)
  - Average project implementation support costs (\$ ‘000)
- Decentralization
  - Decentralization of higher level staff to the field (%)
  - Decentralization of task management to staff in the field working on:
    - Fragile situations (%)
    - Non-fragile situations (%)
- Mapping for Results
  - IDA projects that are geo-coded (%)

## *G. UN Urban Administration and UN-Habitat*

### **a) UN-HABITAT Evaluation Policy (Jan 2013)**

Este documento propõe uma análise que distingue os processos de monitorização e de avaliação; sendo estas "funções distintas mas complementares". Observa-se não obstante que "uma avaliação bem-sucedida depende de boas estruturas de monitorização".

"É importante que o formato e as abordagens sejam adaptadas às realidades e necessidades locais, desde que o conteúdo mínimo seja reflectido (por exemplo, o progresso em direcção a resultados, a outputs e com parcerias)".

### **b) UNCTAD**

The above document sets out the evaluation policy at UNCTAD, with examples of evaluations found on the [website](#). Evaluation should increase transparency, coherence and efficiency, and should provide 'evidence-based information that is credible, reliable and useful'.

UNCTAD has a number of principles for evaluation which are: Impartiality; Independence; Quality; Competence and Transparency. There does not, however, appear to be any formal monitoring criteria.

### **c) UN HABITAT Monitoring and Evaluation Guide (2003)**

Very detailed on the indicators to be used and how a monitoring system should be designed etc. Exhibit 3.1 from their document is presented below ([Figure 1.1](#)).

They also set out (Exhibit 3.2) the tools/mechanisms which should be used for monitoring. These are: Project Delivery Report; Project Work Plan; Focus Group Meetings; Bilateral/Tripartite Meetings; Project Evaluation (mid-term) and/or External Assessments; Annual Project Report; Field Visits; Client Surveys; Steering Committees/Mechanisms; and Stakeholder Meetings/Workshops.

***Monitoring should address the following areas:***

- The progress towards outcomes - analysing periodically to what extent intended outcomes have actually been achieved or are being achieved;
- the factors contributing to or impeding achievements;
- the implementation of the programme or project (using judgment and balance to ensure that one does not get bogged down in too much detail) to ensure progress and that outputs are being produced as planned and are contributing to the outcomes; and

- the partnership strategy to ensure a synchronized approach to the programme or project.

**Figure 1.1: UN-HABITAT General Principles for Designing a Monitoring System**

<b>Principle</b>	<b>Description</b>
<b>Focus on results and follow-up</b>	Good monitoring looks for “what is going well” and “what is not progressing” for progress towards results; records this in reports along with recommendations; and follows-up with decisions and actions.
<b>Good design</b>	Good monitoring depends to a large measure on good design. If a project is poorly designed or based on faulty assumptions, excellent monitoring is unlikely to ensure its success. The design of a realistic chain of outcome, outputs and activities is critical.
<b>Regular monitoring visits</b>	Regular monitoring visits by managers focusing on results and follow-up to verify and validate progress towards objectives is important. Bilateral or tripartite meetings dedicated to assessing progress should take place regularly. Results of these meetings should be documented and kept on file.
<b>Regular analysis of reports</b>	Regular analysis of reports from programme managers and other partners should be undertaken to present issues and discuss potential solutions.
<b>Participatory monitoring mechanisms</b>	The use of participatory monitoring mechanisms should be encouraged. This is important to ensure commitment, ownership, follow-up and feedback on performance.
<b>Clear criteria and indicators</b>	Good monitoring does not just rely on subjective judgments but uses ways to assess objectively, progress and performance based on clear criteria and indicators. Efforts must be made to improve performance measurement systems, developing indicators and baselines without which it remains difficult to assess progress

#### ***d) Millennium Development Goals, United Nations, 2000***

In 2000, the UN set eight goals - to be achieved by 2015 - in seeking to address issues of poverty and hunger, ill-health, inequality, education and environmental degradation.

The monitoring table presents a breakdown of these eight goals, and the various indicators which are used to monitor and track the progress being made towards each goal.

## *H. The World Bank - International Finance Corporation (IFC).*

The IFC use a system of three mutually reinforcing components - IFC Development Goals (IDGs); [monitoring and tracking](#) to measure development results; and [evaluation](#) of the outcomes and impacts of activities.

***Monitoring and Tracking are measured through DOTS, launched in 2005, and are used to measure the development effectiveness of its investment and advisory services.***

DOTS allows for real-time tracking of development results throughout the project cycle. Standardized indicators with baselines and targets are identified at project start by the IFC. They track progress throughout supervision, which allows for real-time feedback into operations, until project closure.

For Investments Services, the overall DOTS score comprises four performance categories that are informed by standardized industry-specific indicators. To obtain a positive rating, a project must make a contribution to the host country's development.

These are:

- [Financial Performance](#)
  - 'Returns to financiers, e.g., financial returns at or above weighted-average cost of capital'
- [Economic Performance](#)
  - 'Returns to society, e.g., economic returns at or above 10 percent'
- [Environmental and Social Performance](#)
  - 'Project meets IFC's Performance Standards'
- [Private Sector Development Impact](#)
  - 'Project contributes to improvement for the private sector beyond the project company'

For Advisory Services, the overall DOTS score or development-effectiveness rating combines the [overall strategic relevance](#), [effectiveness](#) (as measured by project outputs, outcomes, and impacts), and [efficiency of the services](#). Intended results are compared with achieved results upon completion of projects (or after, when final project information has been gathered).

## *I. INTERACT - Study on Indicators for Monitoring Transnational and Interregional Cooperation Programmes (2006)*

This study sought to develop a new set of output, result, and impact indicators which are better suited to the 2007-13 round of transnational and interregional programmes. This report distinguishes between various types of indicators used:

- **impact indicators** - the consequences of the programme beyond the immediate effects on its direct beneficiaries;
- **result indicators** - direct and immediate effects wrought by a Programme on its direct beneficiaries (quantified at Priority level);
- **output indicators** - activities which can be quantified for both measures or individual projects;
- **global impact indicators** - these refer to the enhancement of European transnational and interregional cooperation, rather than thematic aims;
- **context indicators** - provide basic information regarding the socio-economic and/or environmental background; and
- **input indicators** - budget allocated to each level of assistance. Crucial to form a link between these and outputs in assessing the efficiency of Programmes (e.g. resources deployed v resources obtained).

All indicators should adhere to the Objective Verifiable Indicator (OVI) concept, ensuring quality, quantity and time dimensions are monitored. Indicators must also be SMART - Specific; Measurable; Available at an acceptable cost; Relevant; and Time-bound.



### *J. Reference Framework for European Sustainable Cities (RFSC).*

The Reference Framework was developed in 2008, to assist with the aims of the 2007 Leipzig Charter, which called for improved policy making on integrated urban development. It was decided that a practical tool was required to help European cities adopt the recommendations of the Charter, and address the environmental and climate issues identified.

The Framework is an online tool which can be used by cities to monitor and chart their progress towards economic, social, environmental, and governance goals.

There are three evaluation tools which cities use to chart their development:

- to develop a sustainable development strategy;
- to check an integrated approach is being undertaken; and
- to monitor progress.

Around 300 indicators exist in this Framework, with 28 being deemed as key indicators. None of these indicators are compulsory, with cities having the ability to select the indicators which they feel best apply to their project/territory etc. Whilst not compulsory, the 28 key indicators are recommended for use in monitoring any sustainability strategy or project. These 28 key indicators are:

- K 1 - Net migration (in-migration minus out-migration) - shrinking/growing city;
- K 2 - R&D intensity;
- K 3 - Percentage of households having access to high speed internet of above 30 Mbps;
- K 4 - Number of local product stores;
- K 5 - Employment rate for women and men aged 20-64;
- K 6 - Employment rate per activities sector (as indicator for economic diversity);
- K 7 - Percentage of trips by private motorised transport;
- K 8 - Basic services proximity;
- K 9 - Percentage of early school-leavers;
- K 10 - Share of 30-34 years old having completed tertiary or equivalent education- with reference value of at least 40%;
- K 11 - Life expectancy;
- K 12 - Housing quality indicator;
- K 13 - Population at risk of poverty or exclusion;
- K 14 - Percentage of municipal budget allocated to cultural and sporting facilities;
- K 15 - Greenhouse gas emissions - in tons per capita;
- K 16 - Share of renewable in energy consumption;
- K 17 - (Percentage of) Areas designated for nature protection and biodiversity under either municipal, communal, national or local schemes;
- K 18 - The number of times that the limit PM10 permitted by the European directives on air quality is exceeded;

- K 19 - Soil sealing (m2) per capita;
- K 20 - Satisfaction with public spaces;
- K 21 - Latest approval or revision date of a master plan with an integrated vision for the city as a whole;
- K 22 - Percentage of local budget dedicated to Deprived Neighbourhoods Areas compared to global local budget;
- K 23 - Percentage of lead urban projects managed by a transversal team;
- K 24 - Debt service ratio: debt service expenditures as a percentage of a municipality's own-source revenue;
- K 25 - To what extent do you evaluate the progress of your policies/strategies/projects and do you adapt them according to your findings?;
- K 26 - To what extent does your city promote the cooperation and /or coordination with other municipalities and/or other levels of government?;
- K 27 - Satisfaction of local stakeholders with opportunities to participate in local planning and decision-making processes; and
- K 28 - To what extent does the staff of your administration participate in training sessions and/or exchange programmes related to integrated and sustainable urban development?

Each of the 300 indicators<sup>1</sup> have a PDF information sheet which members can access to find out further information such as: definition, data requirements; and relevance etc. Further, cities are able to add their own indicators if they feel that they face specific cultural/historical/other factors which have not been included in the pre-populated list of indicators.

---

<sup>1</sup> N.B. A comprehensive list of the some 300 indicators could not be found through an initial web search, available only when logging into the framework.

## *K. EU Sustainable Development Strategy - Indicadores de Desenvolvimento Urbano Sustentável*

The Sustainable Development Indicators (SDIs) are used to monitor the EU Sustainable Development Strategy (SDS). Sustainable development is [defined by the EU](#) as the “pursuit of a better quality of life for both present and future generations. It is a vision of progress that links economic development, protection of the environment and social justice, and therefore concerns all citizens of the EU, and indeed of the whole world.”

There are over 100 indicators to help achieve this vision , however, 11 key indicators have been identified, presented in [Table 1.1](#), over.

**Table 1.1: EU Sustainable Development Key Indicators**

Theme	Indicator(s)
Socio-economic development	Growth rate of real GDP per capita
Sustainable consumption and production	Resource productivity
Social inclusion	People at-risk-of-poverty or social exclusion
Demographic changes	Employment rate of older workers
Public health	Healthy life years and life expectancy at birth, by sex
Climate change and energy	Greenhouse gas emissions
	Share of renewable energy in gross final energy consumption
	Primary energy consumption
Sustainable transport	Energy consumption of transport relative to GDP
Natural resources	Common bird index
	Fish catches taken from stocks outside safe biological limits: Status of fish stocks managed by the EU in the North-East Atlantic
Global partnership	Official development assistance as share of gross national income
Good governance	No headline indicator