

Relatório de monitorização sobre o processo da Reforma Administrativa de Lisboa

Segundo Relatório Trimestral

Setembro de 2014

Grupo de Acompanhamento e de Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa

Câmara Municipal de Lisboa

Ficha técnica

Grupo de Acompanhamento e de Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa

Coordenação *João Seixas*

Sub-coordenação *José Rosa do Egípto*

Interlocutores Gabinetes CML

Bruno Vasconcelos Maia / GVFM

Hélio Anjos / GVGF

Catarina Gamboa / GVDC

Sofia Cabral / GVCC

Ana Rosmaninho / GVCVP

Isabel Rodrigues / GVJA

ÍNDICE

- 1. A Reforma Administrativa de Lisboa: histórico, objectivos e processos globais**
 - 1.1. Princípios globais da reforma administrativa
 - 1.2. A Lei n.º 56/2012 e processos posteriores
- 2. A monitorização do processo de reforma administrativa de Lisboa**
 - 2.1. Objectivos e componentes da monitorização
 - 2.2. Metodologias desenvolvidas
 - 2.3. O desenvolvimento futuro dos processos de monitorização
- 3. A transferência de competências e a transição de meios e recursos**
 - 3.1. Os recursos financeiros
 - 3.2. Os recursos humanos
 - 3.2.1. Primeira fase de transição de recursos humanos
 - 3.2.2. Segunda fase de transição de recursos humanos
 - 3.2.3. Gestão e comunicação no processo de transição de recursos humanos
 - 3.2.4. Garantias e serviços sociais
 - 3.2.5. Percepção dos trabalhadores da CML face ao processo de reforma administrativa
 - 3.3. Organização, instalações e sistemas de informação das Juntas de Freguesia
 - 3.3.1. Estruturas organizacionais
 - 3.3.2. Instalações
 - 3.3.3. Sistemas de informação
 - 3.4. A transição dos contratos associados às competências e equipamentos transferidos
 - 3.5. O atendimento ao Município
- 4. Análise das Juntas de Freguesia quanto à efectivação de transferência de competências, meios e de recursos nas diferentes áreas**
 - 4.1. Ambiente Urbano
 - 4.2. Gestão de Equipamentos
 - 4.2.1. Mercados e feiras
 - 4.2.2. Equipamentos Escolares
 - 4.2.3. Equipamentos Desportivos
 - 4.2.4. Equipamentos Culturais
 - 4.3. Habitação, Acção Social e Comunitária
 - 4.4. Licenciamentos
- 5. Apreciação global do processo de reforma administrativa de Lisboa**

1. A Reforma Administrativa de Lisboa: histórico, objectivos e processos globais

Este capítulo reproduz em importante medida as informações já proporcionadas no primeiro relatório de monitorização. Tendo entretanto decorrido procedimentos que são dependentes e interligados aos processos anteriores, mantém-se aqui a descrição de todo o historial da reforma, a que se juntaram as novas fases decorridas até ao mês de Setembro de 2014.

1.1 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 acções 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 actual 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 acção 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 respectivos 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 acções necessárias à instalação dos órgãos autárquicos das novas freguesias (designadamente, preparar a realização de eleições autárquicas, executar todos os demais actos 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 objecto 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 efectivo das novas competências pelas freguesias dependia da afectação 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 respectiva 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 respectivo acerto financeiro nos termos previstos na Lei do Orçamento de Estado para o ano de 2014 (ou seja, no âmbito dos autos de efectivação 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 efectivação 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.

No passado dia 10 de Setembro, a Câmara Municipal deliberou aprovar a Proposta n.º 492/2014 - lista nominativa de transição voluntária dos trabalhadores do mapa de pessoal do município de Lisboa que acompanham a atribuição das novas competências às freguesias no âmbito da reorganização administrativa nos termos do n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 56/2012, bem como dos pontos n.os 8 e 13 da Proposta n.º 916/2013, aprovada pela Deliberação n.º 6/AML/2014. Depois de, em 5 de Março, a Câmara Municipal ter aprovado a lista nominativa de transição para as freguesias de Lisboa dos trabalhadores do mapa de pessoal do Município de Lisboa directamente afectos aos Serviços de Higiene Urbana e aos equipamentos, correspondente às alíneas a) e b) do Ponto 3 da Parte I da Proposta n.º 916/2013, procedeu-se à identificação dos restantes trabalhadores afectos a funções transferidas, incluindo funções de suporte, a que se refere a alínea c) do citado Ponto 3. Os trabalhadores cujos nomes constam da lista agora aprovada manifestaram expressamente, através de registo na «Plataforma Electrónica Oportunidade de Escolher» ou dos outros meios para o efeito disponíveis, a vontade de transitar e, em processo de interacção “Junta de Freguesia - Município - Trabalhador”, foram identificados como detendo o perfil profissional definido para a função a exercer na correspondente Junta de Freguesia. Desta forma, concluiu-se o processo de transição de trabalhadores efetuado ao abrigo do disposto no artigo 16.º, n.º 3 da Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro, e com fundamento na Proposta da Câmara Municipal n.º 916/2013, aprovada pela Deliberação n.º 6/AML/2014, de 21 de Janeiro, tendo sido definido o dia 15 de setembro como data em que se opera a transição dos trabalhadores agora identificados, do mapa de pessoal do Município de Lisboa para os mapas de pessoal das freguesias consignadas na proposta.

A comunicação do processo de reforma administrativa

A Câmara Municipal de Lisboa tem vindo a desenvolver ao longo do processo da reorganização administrativa de Lisboa múltiplas iniciativas de comunicação interna (aos serviços do município e aos trabalhadores, como se pode ver em maior detalhe no capítulo 3 deste segundo relatório) e externa (dedicado aos municípios e às diversas instituições e entidades da cidade).

A Câmara Municipal de Lisboa tem disponível para consulta, e para tais efeitos, a documentação mais relevante de todo o processo, a saber:

- a) Os autos de efetivação de transferência de competências das 24 Juntas de Freguesia, nos quais se incluem as fórmulas de cálculo dos recursos financeiros;
- b) Os 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) Os 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.

2. A monitorização do processo de reforma administrativa de Lisboa

2.1. Objetivos da monitorização

De acordo com a Lei n.º 56/2012, nomeadamente nos artigos 15.º a 17.º, o exercício das novas competências das Juntas de Freguesia de Lisboa pressupõe, necessariamente, que estas disponham de “meios e recursos adequados ao desempenho das funções transferidas”. Por sua vez, a Deliberação n.º 6/AML/2014, estabelece no n.º 13 da secção E) do anexo2) que “o município deve garantir a monitorização e o acompanhamento técnico da implementação da presente deliberação, apresentando relatórios periódicos sobre este processo”.

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

O principal objetivo deste grupo de trabalho é o de apresentar relatórios periódicos - de base trimestral - que apresentem uma análise integrada, de teor sobretudo qualitativo mas sempre que possível suportado por elementos quantitativos, do processo de transferência de competências e de recursos para as novas Juntas de Freguesia de Lisboa; e bem assim, aferir da respetiva capacitação administrativa e de serviço público no desempenho das competências e responsabilidades autárquicas.

2.2. Metodologias desenvolvidas

A estrutura de monitorização (detalhada no anexo 1 do primeiro relatório de monitorização) encontra-se 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 avaliação de processos de reforma administrativa e de modernização de serviços públicos em meios e territórios urbanos (veja-se o anexo 2 do primeiro relatório de monitorização, para maiores detalhes). Em terceiro lugar, na estruturação de um painel qualitativo e quantitativo de monitorização e de avaliação da reforma, painel este em evolução incremental e já mais consolidado à data de entrega deste segundo relatório, em Setembro de 2014.

Este segundo relatório incide já não somente na componente de monitorização do processo de descentralização e segundo os princípios e objetivos operacionais da reforma (como tinha sido o enfoque do primeiro relatório), mas também nas componentes de monitorização da capacitação da governação local de maior proximidade, na cidade de Lisboa.

A monitorização aqui prosseguida combina a recolha de elementos de base qualitativa - via metodologias como as entrevistas aos principais agentes e responsáveis políticos e dirigentes,

a realização de idas diretas ao terreno e de estudos de caso, a realização de focus groups com funcionários da Câmara Municipal e das juntas de Freguesia - com elementos de base quantitativa - na estruturação de um painel de indicadores, presentemente em construção. Procurando assim estruturar-se uma análise integrada, que combina a monitorização do processo de efetivação de transferência entre a Câmara Municipal de Lisboa e as Juntas de Freguesia; com a capacitação própria de prestação de serviço público por parte destas; bem como com outros enfoques relevantes para a sua afirmação, tais como as suas capacidades de interação urbana, cívica e socio-institucional.

Para *as componentes quantitativas de monitorização*, afigurou-se desde cedo a necessidade de se desenvolver, praticamente de raiz, um painel de indicadores. Esta perspectiva surge pela constatação de se dar, na CML, a combinação de uma relativa escassez de dados quantificáveis em torno da provisão de serviços públicos autárquicos, em diversas áreas de competências; com, por sua vez, uma considerável dispersão de enfoques e de técnicas de recolha e de análise, nos serviços municipais onde alguma análise e avaliação é desenvolvida.

Um dos objectivos deste grupo de trabalho passou a ser, assim, o de apoiar ao desenvolvimento de um painel de indicadores quantitativos, em plataforma comum de suporte por parte da CML e das juntas de freguesia; sobretudo para as vertentes de análise da eficiência administrativa, da qualidade do serviço público e da administração autárquica. Um painel de indicadores a implementar nos campos onde se demonstre fiável a recolha e respectiva capacidade analítica conjunta; baseados em processos de monitorização e metodologias já reconhecidas (OCDE, UN, World Bank, UE/URBACT), e ainda nas estratégias desenvolvidas pelas próprias instituições de governação da cidade (por exemplo, a Lisboa 2020, o PDM, as estratégias sectoriais mais diversas).

As componentes qualitativas de monitorização têm tido até à data importantes desenvolvimentos, sendo sobretudo nestas que se baseiam as análises em sede de monitorização do processo de reforma. Desenvolveram-se várias metodologias. Em primeiro lugar, uma estrutura qualitativa de entrevistas (Junta de Freguesia e também dirigentes de serviços da CML), conjugadas com análises diretas / estudos de caso, que compreendem 'idas ao terreno' para cada área de competências, em conjugação com os momentos de entrevista aos Presidentes de Junta de Freguesia e seus executivos. Estas entrevistas e idas ao terreno têm um planeamento faseado para o ano de 2014, e incluem entrevistas aos Presidentes de Juntas de Freguesia (24 entrevistas faseadas ao longo do ano); e entrevistas aos directores municipais e dirigentes da CML cujas competências e responsabilidades sectoriais e transversais se encontram mais interligados com os processos de reforma (diversas entrevistas, também faseadas para o ano de 2014).

Até à data de entrega deste segundo relatório, tinham sido desenvolvidas as seguintes acções de cariz qualitativo:

A. Como previsto foram realizadas até Setembro, 14 visitas a juntas de freguesia e entrevistas aos respectivos presidentes e executivos; cada uma delas contemplando quatro componentes:

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

É de realçar que se tem sucedido uma muito boa disponibilidade e apoio, por parte 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.

As 14 visitas e entrevistas decorreram até ao momento em duas fases. Uma primeira entre Abril e Maio de 2014 (e cujos conteúdos foram já considerados no 1º relatório de monitorização); e uma segunda fase entre Julho e Setembro de 2014. Foi ainda solicitado aos presidentes de junta que integraram o primeiro período de inquirição, que revissem as respetivas grelhas de resposta para as datas do segundo relatório, tendo em vista atualizar a informação então recebida. Tal foi concedido apenas por dois dos cinco presidentes de junta, desta situação decorrendo que a informação recolhida respeita a datas de referência diferenciadas, factor tido em conta na análise da mesma e que deverá ser considerado na leitura agora feita.

Quadro 1 - Juntas de Freguesia inquiridas até Setembro de 2014

Juntas de freguesias já inquiridas	Entrevista e visitas	Resposta ao questionário
Alcântara	Setembro	Setembro
Alvalade	Abril	Abril, revisto em Setembro

Areeiro	Julho	Julho
Arroios	Julho	Agosto
Beato	Julho	Julho
Belém	Maio	Maio
Benfica	Setembro	(não respondeu ao questionário, tendo enviado relatório próprio de análise)
Carnide	Julho	Agosto
Estrela	Abril	Abril
Misericórdia	Julho	Agosto
Olivaís	Maio	Maio
Parque das Nações	Julho	Julho
Santo António	Julho	Não respondeu ao questionário
Santa Maria Maior	Abril	Abril, revisto em Setembro

B. com o objectivo de auscultação dos serviços da Câmara municipal, foram feitas até ao momento 4 entrevistas detalhadas (com guião próprio, muito similar e tal como para os presidentes e executivos das juntas de freguesia) a dirigentes municipais. Estes quatro enfoques, incidiram nas áreas sectoriais (2) e transversais (2) mais directamente envolvidas em todo o processo de reforma administrativa. Ou seja, até ao momento foram entrevistadas as seguintes direcções municipais:

- a) Direcção Municipal de Ambiente Urbano (DMAU)
- b) Unidade de Coordenação Territorial (UCT)
- c) Direcção Municipal de Recursos Humanos (DMRH)
- d) Departamento de Modernização e Sistemas de informação (DMSI)

C. Iniciou-se ainda a realização de focus groups a painéis de funcionários da Câmara Municipal e das juntas de Freguesia (incluindo com os trabalhadores transitados). A realização dos focus groups tem o **objetivo geral** de avaliar de forma participada o processo de implementação da reforma administrativa no que concerne especificamente aos impactos do processo de transição dos recursos humanos; tendo ainda como **objetivos específicos** a recolha das perspetivas dos trabalhadores sobre os impactos do processo de transição na área dos recursos humanos; bem como a obtenção de dados que permitam comparar as perceções, expectativas e opiniões dos trabalhadores com diferentes níveis de envolvimento no processo.

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

juntas de freguesia, a variável a considerar foi a de terem transitado na primeira fase ou na segunda fase de transição de trabalhadores.

Constituíram-se assim cinco tipologias de trabalhadores, para o desenvolvimento de sete focus groups, cada um com um máximo de 12 trabalhadores:

- Grupos 1 e 2 - Trabalhadores da CML que transitaram para as juntas de freguesia na 1ª fase deste processo, na proporção de 1 trabalhador por junta (atendendo ao elevado número total de trabalhadores que transitou nesta primeira fase e à sua distribuição coerciva pelas juntas, é necessário prever dois grupos para garantir representatividade de todas as freguesias).
- Grupo 3 - Trabalhadores da CML que transitaram voluntariamente para as juntas de freguesia, na proporção de, pelo menos, 1 trabalhador por área de competência (estando em causa na segunda fase apenas trabalhadores voluntários, cuja distribuição pelas freguesias é assimétrica, não é necessário ter representatividade de todas as entidades).
- Grupo 4 - Trabalhadores da CML afetos a serviços municipais cujas competências transitaram, no todo ou em parte, para as juntas de freguesia, na proporção de, pelo menos, 1 trabalhador por serviço.
- Grupo 5 - Trabalhadores da CML afetos a serviços municipais cujas competências não transitaram para as juntas de freguesia, na proporção de, pelo menos, 1 trabalhador por serviço.
- Grupo 6 e 7 - Trabalhadores que já trabalhavam nas juntas antes do processo de transição, na proporção de 1 trabalhador por junta.

Até ao momento da entrega deste relatório, tinham sido apenas realizados os focus groups referentes aos grupos 4 e 5, ou seja, aos trabalhadores da Câmara Municipal não transitados para as juntas de freguesia.

2.3 O desenvolvimento futuro dos processos de monitorização

Indicadores quantitativos

Um dos objetivos do Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa, coloca-se no suporte à construção de um painel (ou diversos painéis) com indicadores quantitativos de qualidade, viabilidade e fiabilidade; por forma a se poder analisar e avaliar a capacidade e a prestação de serviço público urbano nas suas diversas áreas. Uma necessidade que, se já anteriormente se afigurava essencial, se tornou agora imprescindível face ao paulatino desenvolvimento de um novo paradigma para a governação da cidade.

A existência de indicadores quantitativos nas mais diversas áreas da CML é, presentemente, consideravelmente desigual; e, na maioria dos necessários enfoques, ainda muito escassa. Da mesma forma, os indicadores já existentes (e sua origem e formação) reflectem muito a

estrutura fortemente sectorial e verticalizada da CML, bem como as ainda visíveis dificuldades sentidas na gestão da informação. Não tendo sido até hoje simples, a constituição de visões mais abrangentes e integradas; mesmo quando para as mais decisivas áreas ou ópticas de decisões de gestão ou decisões políticas.

Com a reforma administrativa, a necessidade de desenvolvimento de painéis quantitativos - a par de indicadores qualitativos de qualidade, que se têm desenvolvido e se pretendem ainda aprofundar nestes âmbitos - tornou-se ainda mais evidente e necessária.

Veja-se um exemplo claro desta necessidade. Existe presentemente um sistema de indicadores de qualidade de serviço e de nível de satisfação do munícipe com considerável qualidade - incluindo na sua periodicidade - desenvolvido na DMAU; e que inclusivamente é citado neste segundo relatório de monitorização. Este sistema tem proporcionado indicadores fundamentais para uma mais adequada gestão em sede das diversas ópticas relacionadas com a exigente área do ambiente urbano. Porém, a elevada autonomia deste não o deixa (ainda) preparado para a exigência de visões integradas em sede de ambiente urbano de toda a cidade; nomeadamente face a necessárias interligações com outros serviços da CML, bem como com outras instituições (como as juntas de freguesia, justamente, pelas mudanças decorrentes do processo da reforma administrativa).

Justamente, e em paralelo com o decurso das restantes metodologias de monitorização do processo de reforma administrativa, o GAMRAL tem trabalhado em conjugação com diversos serviços da CML, no sentido de construir e testar diversos indicadores quantitativos de monitorização. Estando-se, nestes âmbitos, claramente ainda numa fase de testes, sendo necessárias ainda diversas acções, nomeadamente em termos de uma efectiva disponibilidade de dados fiáveis (e viáveis), o que pode obrigar a adoção de novos procedimentos; bem como a uma necessidade de maior entrosamento entre as diferentes áreas de serviço e administração pública autárquica.

No que se refere à estruturação de informação mais sistematizada, será necessário elencar quais os dados e informação relevantes à avaliação e monitorização do processo de reforma administrativa, e organizar os sistemas de modo a garantir a periódica produção e disponibilização de um conjunto de indicadores que permita a criação de informação de apoio à gestão da cidade por parte da CML e das Juntas de Freguesia. Nestes âmbitos, e tal como referido pela DMSI, a criação de um sistema de Data-Warehousing e Business/City Intelligence que integre e disponibilize toda essa informação, suportada ainda por uma interface de informação geográfica/geo-referenciada, seria uma mais valia.

Indicadores qualitativos

Nesta dimensão, o que se prevê é não somente a continuação das metodologias de recolha de base qualitativa, nas suas diversas vertentes, tal como referido nos pontos acima; mas também, e a médio prazo, perspectiva-se a realização de um momento de mais alargada

inquirição aos diversos agentes da cidade, incluindo os seus munícipes; em metodologia que constituirá pelo menos num inquérito de base alargada a toda a cidade e para cada uma das novas freguesias.

Esta, recorde-se, foi uma das metodologias utilizadas aquando das análises decorrentes do estudo “Qualidade de vida e governação da cidade de Lisboa”, desenvolvido pelo ICS e pelo ISEG, e que deram origem às principais recomendações conducentes à reforma administrativa de Lisboa.

Veja-se assim, e a título igualmente exemplificativo, dois enfoques resultantes dos inquéritos desenvolvidos nos anos de 2009 e 2010, nesses âmbitos: a opinião sobre os principais aspectos de cada bairro (subdividido, na altura, por 10 macro-zonas da cidade); e a comparação entre os graus de importância atribuídos pelos munícipes e pelos presidentes de junta de freguesia, aos diferentes atributos de qualidade de vida urbana.

Figura 3 - Opinião dos munícipes sobre os principais atributos do seu bairro (em Junho de 2010)

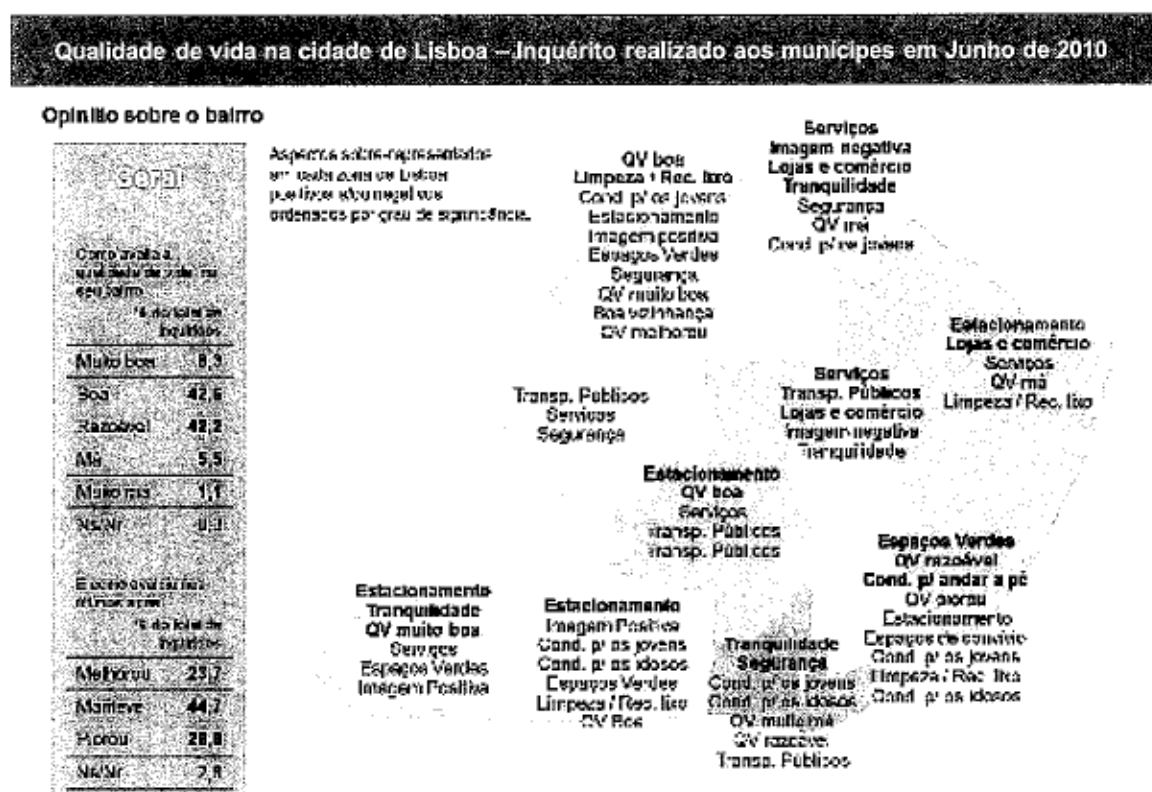
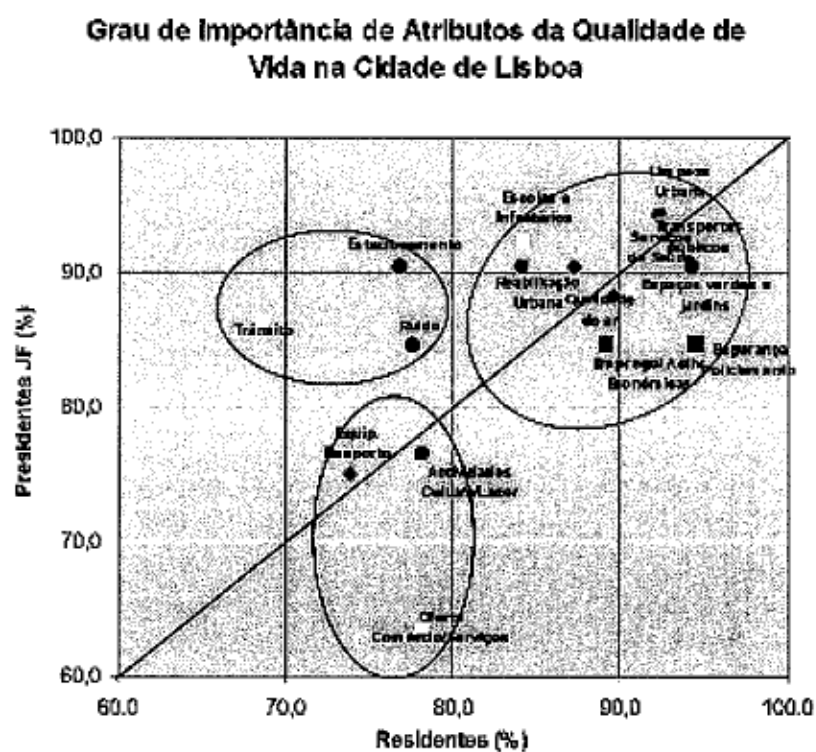


Figura 4 - Graus de importância atribuídos pelos munícipes e pelos presidentes de junta de freguesia, aos diferentes atributos de qualidade de vida urbana (em Junho de 2010)



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

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 três 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 nos meses de Janeiro, de Abril e de Julho 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 efectiva 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 uma reavaliação das receitas e dos custos associados às competências transferidas. Esta reavaliação visou incorporar no processo de efectivação 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).

Entre Maio e Setembro de 2014 (à data de finalização deste relatório intercalar) não tinham decorrido quaisquer alterações nos mecanismos previstos nos Autos de Efetivação de Transferência de Competências das diversas Juntas de Freguesia; e nomeadamente no referente aos equilíbrios e acertos financeiros a desenvolver. Não obstante, estava prevista para muito breve (Outubro) a definição dos acertos em função das verbas transferidas e das específicas situações financeiras de cada junta de freguesia e suas responsabilidades. Prevê-se que tal venha a suceder em âmbito de protocolos específicos a realizar entre o Município e cada uma das juntas.

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, de 8 de Novembro, que aprovou a reorganização administrativa da cidade de Lisboa, a Deliberação nº 6/AML/2014, no seu anexo 4, aprovou os critérios para a transição de trabalhadores para as freguesias. Este processo de transição desenvolveu-se, até ao recente dia 15 de Setembro de 2014, em duas fases.

3.2.1 Primeira fase de transição de recursos humanos

Tal como já detalhado no primeiro relatório de monitorização (Maio de 2014), 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.

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 na primeira fase - no que respeitou 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 transitaram, e ainda na área de influência ou relacionadas com os equipamentos em causa - esta transição de primeira fase correspondeu a uma taxa média de satisfação próxima dos 95 %, 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%.

3.2.2 Segunda fase de transição de recursos humanos

A segunda fase de transição de recursos humanos iniciou-se em Março de 2014. Esta entende a consolidação da primeira fase, mas sobretudo a transição dos recursos humanos afetos às demais competências previstas na Lei n.º 56/2012. Nomeadamente, as competências de carácter sectorial (tais como a conservação e manutenção de espaços públicos, as diversas componentes de licenciamento previstas, as dimensões da intervenção social); e as competências de base mais transversal, em sede das 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 completada em Setembro, consideravelmente distinta da primeira fase, a segunda fase de transição de recursos humanos afigurou-se não somente de grande importância - justamente, para preencher devida e equilibradamente as necessidades de recursos dirigentes, técnicos e administrativos das juntas de freguesia, sem colocar em causa o funcionamento e a cultura das instituições autárquicas da cidade - mas também de uma elevada complexidade.

Caixa de texto 1 - 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:

- o 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).
- o 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).
- o 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 seguintes factores:
 - i. As competências profissionais relevantes, que inclui designadamente os seguintes subfactores:
 - o As competências profissionais diretamente relevantes para o exercício das atividades correspondentes aos postos de trabalho que transitam;
 - o As competências complementares relevantes para o exercício da atividade, certificadas através de formação profissional.
 - ii. A experiência profissional relevante, que inclui designadamente os seguintes subfactores:
 - o O tempo de trabalho (carga horária semanal) ocupado no exercício de atividades correspondentes à competência que transita, quando aplicável;
 - o A experiência no exercício das atividades desenvolvidas, para determinar a atividade com maior incidência nos últimos dois anos de serviço;
 - o O exercício da atividade no âmbito de uma determinada área territorial para a qual transitam as competências.

- d) A seleção de trabalhadores será realizada sucessivamente:
- i. Nas unidades orgânicas cujas competências transitam para as Freguesias;
 - ii. Nas unidades orgânicas de enquadramento (primeira linha) das unidades referidas no ponto anterior;
 - iii. Nas restantes unidades orgânicas municipais;
- No processo de seleção previsto no ponto 10. [ponto anterior] e a fim de garantir a prestação de bom serviço público quer pela CML quer pelas Juntas de Freguesia, através da adequada composição das respectivas forças de trabalho, e sem prejuízo de outros factores de ponderação atendíveis em razão da especificidade das funções a transferir, serão considerados como factores 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" (ponto 12).

Fonte: CML

Em cumprimento das regras de transição definidas, a segunda fase foi composta por dois processos diferentes de identificação de trabalhadores a transitar: um processo de voluntariado, e um processo de selecção.

Figura 5 - Metodologia para a fase 2



Após uma avaliação intercalar do processo, foi decidido dar por finda a segunda fase de transição apenas com os voluntários, prescindindo-se das etapas até então desenvolvidas em sede do processo de selecção.

O processo de voluntariado

Dando cumprimento ao estipulado na Deliberação n.º 6/AML/2014 aprovada na AML, no início de Fevereiro era aberta a plataforma “Oportunidade de Escolher”, disponível on-line em <http://oportunidadeescolher.cm-lisboa.pt>, inicialmente aberta até 30 de maio mas subsequentemente prorrogada, foi encerrada a 31 de agosto.

Esta plataforma, desenvolvida pela CML (pelo Departamento de Modernização e Sistemas de Informação, apoiado pela Direcção Municipal de Recursos Humanos), permitiu aos trabalhadores a dotação mais completa de informação sobre a reforma administrativa, bem como a possibilidade de estes manifestarem a sua eventual vontade em transitar para as juntas de freguesia. Qualquer trabalhador da CML podia registar-se na plataforma, para qualquer função para a qual detivesse habilitação, independentemente de integrar a respectiva categoria formal. Nesta situação, se fosse aceite numa junta, transitaria em mobilidade inter-carreiras. Este processo de voluntariado permitia aos trabalhadores escolher até três juntas para onde gostariam de transitar.

Os trabalhadores registados na plataforma foram enviados a entrevista nas freguesias que seleccionaram e, caso fossem aceites, iniciariam funções numa data acordada. Se esta data fosse anterior à data da formalização da transição, o trabalhador respectivo ficaria transitoriamente afecto à DMRH, embora já realocado na junta de freguesia respectiva, prestando trabalho no âmbito das novas competências redistribuídas pela implementação da reforma administrativa. Estes trabalhadores integraram a chamada ‘segunda fase’ de transição, em lista aprovada pela CML no dia 10 de Setembro, e formalmente adstrita no dia 15 do mesmo mês.

O número total de registos de voluntários na plataforma *Oportunidade de Escolher*, à data de 31 de agosto, era de 185. As suas carreiras e categorias podem ser percebidas no quadro seguinte. A larga maioria dos inscritos para a possibilidade de transição para as juntas de freguesia; foram técnicos superiores, assistentes técnicos e assistentes operacionais.

Quadro 2 - Distribuição dos trabalhadores voluntários registados por carreira /categoria

Carreiras	Categorias	Nº de Voluntários inscritos	%
Técnico Superior	Técnico Superior	58	31%
Assistente Técnico	Coordenador Técnico	1	1%
	Assistente Técnico	55	30%
Assistente Operacional	Encarregado Operacional	3	2%
	Assistente Operacional	46	25%
Encarregado de Pessoal Auxiliar	Encarregado de Pessoal Auxiliar	1	1%
Especialista Informática	Especialista Informática	1	1%
Técnico de Informática	Técnico de Informática	3	2%
Fiscal Municipal	Obras	3	2%
	Serviços Gerais	9	5%
	Trânsito	2	1%
Fiscal de Obras	Fiscal de Obras	3	2%
Total		185	100%

Nota: Consideradas as carreiras de origem dos trabalhadores

Destes 185 trabalhadores que se registaram voluntariamente na plataforma, desde a sua abertura:

- 7 trabalhadores transitaram a 10 de Março, por via da lista nominativa, publicada em boletim municipal nº 1046, e associados às áreas de competências transitadas na primeira fase.
- 93 trabalhadores foram aceites nas juntas que escolheram no âmbito da segunda fase de transição; tendo transitado formalmente para estas no dia 15 de Setembro de 2014.

Os restantes 85 trabalhadores não transitaram por diversos motivos, explicitados no quadro seguinte.

Quadro 3: Trabalhadores voluntários que não transitaram

Motivos	Nº trabalhadores
Não foram aceites nas juntas que escolheram	33
Sem apreciação por parte das juntas que escolheram	19
Desistiram do seu registo de voluntariado	19
Com funções não relacionadas com as competências da Fase 2	14
Total	85

Os 93 funcionários que transitaram na segunda fase encontram-se distribuídos pelas seguintes carreiras e categorias:

Quadro 4 - Distribuição dos trabalhadores aceites por carreira/categoria
Trabalhadores voluntários a transitar para as Juntas de Freguesia por carreira

Carreiras	Categorias	Nº de voluntários que transitam para JF	%
Técnico Superior	Técnico Superior	37	40%
Assistente Técnico	Coordenador Técnico	1	1%
	Assistente Técnico	27	29%
Assistente Operacional	Encarregado Operacional	1	1%
	Assistente Operacional	12	13%
Especialista Informática	Especialista Informática	2	2%
Técnico de Informática	Técnico de Informática	1	1%
Fiscal Municipal	Obras	2	2%
	Serviços Gerais	7	8%
	Trânsito	2	2%
Fiscal de Obras	Fiscal de Obras	1	1%
Total		93	100%

Nota: Consideradas as carreiras de destino dos trabalhadores

Como se pode verificar, 40% dos funcionários transitados na segunda fase são técnicos superiores, e quase 30% são assistentes técnicos - o que traduz bem da vertente consideravelmente mais administrativa e ainda de back-office e de atendimento, desta fase. Em termos de competências orgânicas, e como se pode comprovar da análise do quadro seguinte, os trabalhadores ora transitados provêm sobretudo das áreas do ambiente urbano (DMAU), do licenciamento e gestão do espaço público (UCT), dos projetos e obras (DMPO), e ainda da cultura (DMC); havendo uma considerável distribuição de trabalhadores transitados em sede de outras áreas de competências, quer de ordem sectorial quer de ordem mais transversal (finanças, polícia municipal, sistemas de informação, recursos humanos, secretaria geral, desporto, educação, habitação social, etc.).

Quadro 5 - Trabalhadores que transitam (2ª fase) por unidade orgânica

Unidade orgânica	N.º de trabalhadores que transitaram por carreira				
	Técnico Superior	Assistente Técnico (1)	Assistente operacional (2)	Outras carreiras	Total
Direção Municipal Ambiente Urbano	7	9	6	0	22
Unidade de Coordenação Territorial	9	1	1	0	11
Direção Municipal Cultura	4	6	0	0	10
Direção Municipal Projetos e Obras	0	7	3	0	10
Polícia Municipal	0	6	0	0	6

Departamento Modernização e Sistemas de Informação	1	2		2	5
Direção Municipal Finanças	4	2	0	0	6
Direção Municipal Recursos Humanos	2	2	1	0	5
Secretaria Geral	3	2	0	0	5
(DMEJD) Departamento de Desporto	2	0	2	0	4
Direção Municipal Habitação e Desenvolvimento Social	2	1	0	0	3
(DMEJD) Departamento de Educação	2	0	1	0	3
Direção Municipal Planeamento, Gestão e Reabilitação Urbana	1	1	0	0	2
Regimento de Sapadores Bombeiros	0	0	0	1	1
Total	37	39	14	3	93

(1) Inclui "Fiscal municipal"

(2) Inclui "Fiscal de obras"

Não obstante o gradual desenvolvimento desta segunda fase, o conjunto destes 93 trabalhadores (voluntários iniciais e voluntários após entrevista) correspondeu a uma taxa de satisfação das necessidades iniciais apresentadas pelas juntas de freguesia (para esta segunda fase) de apenas 27,5%. Efectivamente, as solicitações expressas pelas juntas de freguesia para este âmbito totalizavam 338 funcionários.

Este diferencial traduz três ordens de considerações:

- Por um lado, a comprovação de que o regime de voluntariado desenvolvido nesta segunda fase, embora bem estruturado do ponto de vista da sua estratégia e gestão (com informação e divulgação adequadas, boas plataformas electrónicas, cuidados processos de auscultação e de entrevistas, etc.), não teve os resultados desejados inicialmente.
- Por outro lado, o facto de o próprio processo de descentralização de competências se ter processado em simultâneo com o processo de descentralização de recursos - uma inevitabilidade decorrente das próprias condições da reforma administrativa; o que terá deixado muitos trabalhadores da CML com importantes dúvidas sobre a sua efectiva disponibilidade para uma mudança obviamente relevante para a sua vida profissional.
- Mas existe um terceiro factor, apreendido nas entrevistas realizadas aos presidentes e executivos das juntas de freguesia inquiridas, que se prende com o facto de as necessidades transmitidas por estes, feitas sobretudo nos primeiros meses do processo, estarem em algumas situações - quer em determinadas juntas, quer em termos de determinadas áreas de competências - relativamente elevadas, face às efectivas necessidades que entretanto se vieram a perceber e maturar de melhor forma.

Em termos globais, e fazendo-se uma análise integrada das duas fases de transição de recursos humanos da CML para as 24 juntas de freguesia, sucedeu-se até ao presente a

transição de 1121 colaboradores. De referir que a este número, há que adicionar 149 funcionários prestadores de serviços e que transitaram na primeira fase, para as áreas da educação e do desporto (veja-se primeiro relatório de monitorização). Ou seja, e no total das fases um e dois, 1270 trabalhadores transitaram da Câmara Municipal para as juntas de freguesia.

Num cômputo global, para um processo da amplitude e complexidade da reforma administrativa de Lisboa, e face a estes primeiros períodos de transição, que comportam apenas cerca de seis meses; e não obstante a consideravelmente mais baixa taxa de satisfação para a segunda fase (sobretudo pelas razões acima apontadas); dever-se-á inferir que uma taxa de satisfação de transição de recursos humanos da ordem dos 81% - percentagem calculada conjugando ambas as fases - para um movimento de reforma desta natureza e amplitude; é indubitavelmente uma taxa de considerável sucesso.

Quadro 6 - Taxas de satisfação globais

Fase de transição	Previsto				Transitado			Taxa de satisfação	
	Deliberação	Levantamento Necessidades			Mapa	CPS	Total	Face à deliberação	Face ao levantamento
		Mapa	CPS	Total				Mapa + CPS	Mapa + CPS
FASE 1	1200	1086	149	1235	1028	149	1177	98%	95%
FASE 2	600	338	0	338	93	-	93	16%	28%
Total Global	1800	1424	149	1573	1121	149	1270	71%	81%

O processo de selecção

Um segundo processo de possibilidade de transição em segunda fase teve ainda curso; embora com resultados muito limitados. Em Abril, considerando que ainda existia um número significativo de vagas por preencher nas juntas, foi decidido avançar com um processo de selecção formal constituído por uma fase documental (pré-selecção das unidades orgânicas que “perderam competências” para as juntas e dos seus trabalhadores) e uma fase de entrevistas com as juntas. No final das 123 entrevistas realizadas com 18 juntas e tendo estas manifestado interesse em apenas receber os trabalhadores que tenham expressado a sua vontade em transitar para aquelas, 2 trabalhadores decidiram voluntariamente transitar.

Como acima já referido, após uma avaliação intercalar do processo foi decidido dar por finda a segunda fase de transição apenas com os voluntários, prescindindo-se das remanescentes etapas de selecção unilateral.

3.2.3 Gestão e comunicação no processo de transição de recursos humanos

A comunicação é determinante para o processo de gestão de uma mudança particularmente complexa e de elevada dedicação e prudência, como é o caso da transferência de pessoas entre organizações. Procurou-se abranger pelos processos de comunicação adoptados os vários stakeholders importantes para o processo em curso: trabalhadores, eleitos, dirigentes, sindicatos e juntas de freguesia. Os principais objectivos têm sido os seguintes:

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

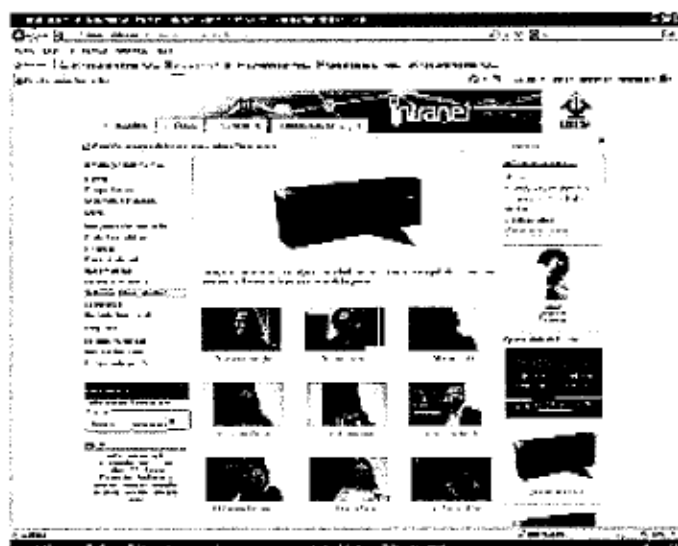
Para promover a adesão dos *stakeholders* ao processo de transição, foi garantida a comunicação ao longo de todo o processo através de uma equipa de atendimento multicanal constituída na DMRH. Esta equipa de atendimento garantiu os esclarecimentos recebidos via 1193 contactos, por telefone, via email e ainda via atendimento presencial.

Na área da intranet, foi desenvolvido um site próprio para a reforma administrativa; onde se incluiu toda a informação referente a esta, bem como diversos materiais de divulgação, tais como: testemunhos em vídeo de trabalhadores que transitaram; vídeos promocionais das juntas de freguesia, e ainda diversas notícias referentes ao processo. Encontram-se aqui disponíveis 6 menus de informação: o que é a reforma administrativa; como transitam as competências; como transitam os trabalhadores (critérios, processo e direitos); a plataforma Oportunidade de Escolher; perguntas frequentes; contactos do atendimento multicanal.

Figura 6 - Página de entrada da área da Reforma Administrativa na intranet



Figura 7 - Página de Testemunhos de trabalhadores que transitaram, na área da Reforma Administrativa da intranet



A newsletter mensal iRH, distribuída com o recibo de vencimento, foi utilizada para veicular mensagens chave ao longo de toda a 2.ª fase de transição, tendo sido introduzidos de maio a agosto diversos conteúdos: o novo mapa administrativo de Lisboa e as novas competências das juntas de freguesia, a Plataforma “Oportunidade de Escolher”, testemunhos de trabalhadores que transitaram para as juntas, os desafios das novas juntas de freguesia, etc.

Foi ainda utilizado o correio electrónico directo, como canal de veiculação de toda a necessária informação referente à reforma e aos processos de transição. No total, foram enviados 12 e-mails para todos os trabalhadores para prestar as principais informações de carácter geral, nos vários momentos do processo. Os canais de correio electrónico foram

ainda utilizados na prestação de informações de carácter específico (às juntas de freguesia, aos dirigentes, aos interlocutores da Função RH, aos trabalhadores da DMRH, aos sindicatos), contendo os mais diversos esclarecimentos sobre os timings, a metodologia e a operacionalização prática do processo de transição de trabalhadores para as juntas e os suportes de informação disponíveis.

Acompanhamento dos recursos humanos em transição institucional e organizacional

Compreendendo-se as complexidades inerentes não somente ao próprio processo de transição; mas também aos enquadramentos em novas instituições, organizações e equipas; e consequente adequada internalização de novas responsabilidades; foi desenhado pela DMRH um sistema de acompanhamento pós-transição. Este sistema desenvolveu-se no sentido de um adequado apoio quer aos trabalhadores que transitaram, de forma a resolver dúvidas e apoiar a resolução de problemas; quer às próprias juntas de freguesia, que viram os seus mapas de pessoal repentinamente muito alargados, o que poderia colocar alguns desafios à capacidade de resposta na gestão quotidiana dos recursos humanos.

Nesses sentidos, e para além da manutenção da equipa de atendimento centralizado multicanal para apoio e esclarecimento aos trabalhadores da CML sobre o processo de transição, foram adoptadas as seguintes iniciativas:

- Um guia prático de recursos humanos (com 57 fichas produzidas);
- A permanência do acompanhamento personalizado, em sede de gestão de recursos humanos (sobretudo na área do processamento salarial mas também em temas de carácter jurídico);
- Uma estrutura de formação de apoio à reforma administrativa (realizadas 30 acções de formação até Julho, com um total de 483 formandos).

A. Guia Prático de Recursos Humanos

Para apoiar as juntas de freguesia na gestão dos seus recursos humanos e a lidar com as novas exigências que decorrem do processo de transferência de competências, a Direção Municipal de Recursos Humanos elaborou um Guia Prático de Recursos Humanos, disponível on line no site da reforma administrativa.

Este documento encontra-se estruturado em seis temas que correspondem aos principais macroprocessos no ciclo de gestão dos trabalhadores: 'Admissão e Colocação'; 'Administração'; 'Desenvolvimento e Formação'; 'Gestão do Desempenho'; 'Segurança e Saúde no Trabalho'; e 'Saídas'. Para facilitar a utilização do Guia, estes temas estão organizados em subtemas e são compostos por fichas que abordam as questões relevantes em cada matéria.

Em maio foi enviado, às juntas de freguesia, uma primeira versão do Guia RH constituído por 57 fichas temáticas. O guia prático será objecto de permanente actualização, não só integrando novas fichas, como também reflectindo as alterações que possam ocorrer, nomeadamente a nível legislativo. Está a decorrer a primeira actualização em consequência da entrada em vigor da nova Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e a integração de 8 novas fichas.

Figura 8 – Capa do Guia Prático de Recursos Humanos



B. Acompanhamento personalizado na gestão de recursos humanos

Para garantir a resolução atempada dos vários temas associados à gestão de recursos humanos, foram desenvolvidas na DMRH as seguintes actividades, em interlocução directa com as juntas de freguesia:

- Elaboração de um Plano de formação de apoio à reforma administrativa;
- Realização de consultas de vigilância médica e de acidentes de trabalho; tendo sido, nesta área, validados 3 protocolos.
- Apoio múltiplo na gestão de RH, designadamente nos campos de clarificação da situação jurídica dos trabalhadores; do processamento salarial; do encaminhamento de voluntários.

C. Formação de apoio à reforma administrativa

Considerando as competências transferidas para as Juntas de Freguesia, existiu a necessidade de formar trabalhadores em determinadas competências, que por determinação das mesmas

Em Março foi elaborado e aprovado um plano de formação de apoio à reforma administrativa, específico para os trabalhadores das Juntas de Freguesia (tanto os pré-existentes como os transitados). Este plano de formação foi divulgado pelas 24 Juntas de Freguesia, e desde então tem sido desenvolvido, e tido igualmente algumas adaptações face a necessidades mais específicas manifestadas pelas próprias Juntas.

[illegible]

De referir que os cursos integrados de reforma administrativa I e II foram sobretudo destinados aos trabalhadores da Divisão de Relação com o Município; por forma a dotar estes técnicos de conhecimentos que lhes permitam identificar devidamente as novas competências das Juntas de Freguesia; orientar a triagem, análise e receção dos pedidos submetidos pelo

munícipe no âmbito da reforma; e demonstrar as alterações produzidas nas respectivas ferramentas informáticas colaborativas.

Quadro 7 - Formação realizada em sede de apoio à reforma administrativa
(até Julho de 2014)

Curso	N.º de ações realizadas (n.º)	Duração de cada ação (n.º de horas)	Total de formandos (n.º)	Total de horas assistidas (n.º de horas)
Preparação de Formadores	1	30	12	178
Curso integrado de reforma administrativa I	8	4	120	480
Curso integrado de reforma administrativa II	3	2	45	90
Licenciamento Zero - Ocupação de Espaço Público	1	6	17	102
Licenciamento de Ocupação Temporária de Espaço Público	1	9	28	168
Licenciamento de Actividades de Exploração de Máquinas de Diversão	1	6	16	96
Licenciamento de Ocupação de Espaço Público e Suportes Publicitários	1	8	24	188
Licenciamento de Ocupação Temporária de Espaço Público Arraiais	1	3	20	60
Licenciamento de Recinto Improvisado	1	6	21	126
Processamento Salarial: Regras e Interpretações	4	28	68	476
Atendimento	2	58	37	1073
GESLIS	1	15	15	225
GOPI - Gestão de Ocorrências e Pedidos de Intervenção	4	16	47	188
Licenciamento de Vendedor Ambulante de Lotarias	1	4	13	52
Total	30	195	483	3502

3.2.4 Garantias e serviços sociais

Até à data de entrega do presente relatório, dezassete juntas de freguesia tinham já assinado um protocolo comum referente ao acesso dos seus funcionários do quadro aos serviços sociais da Câmara Municipal. Este protocolo rege-se pelos princípios da equidade para todos os funcionários autárquicos da cidade, estabelecendo-se os mesmos direitos e obrigações independentemente de cada trabalhador se encontrar veiculado à Câmara Municipal ou a uma determinada Junta de Freguesia.

Foi referido por parte dos Serviços Sociais, que a assinatura do protocolo por parte das sete juntas ainda em falta, comportaria apenas uma questão temporal, prevendo-se para muito breve a abrangência completa de todas as 24 juntas de freguesia.

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

3.2.5 Percepção dos trabalhadores da CML face ao processo de reforma administrativa

Considerando os diversos agentes centrais a este amplo processo de descentralização de competências e de recursos - na CML, os seus trabalhadores, dirigentes, demais serviços municipais, vereação; nas juntas de freguesia, os seus trabalhadores e os seus executivos - procurou-se, como acima referido na componente das metodologias de monitorização e acompanhamento da reforma (capítulo 2), realizar análises detalhadas e sobretudo focadas nos aspectos mais qualitativos do processo (embora fazendo também apelo ao desenvolvimento de dados quantitativos onde seja possível obter informação relevante). Foi, para estes efeitos, realizada uma análise documental; e ainda iniciado o processo de recolha das apreciações das diversas partes interessadas, sobretudo em sede da metodologia de *focus-groups*.

Recorde-se, a este propósito, que até ao momento da entrega deste relatório, tinham sido realizados os *focus-groups referentes aos grupos 4 e 5*, ou seja, aos trabalhadores que se mantêm na Câmara Municipal. Não obstante, e pelo menos em relação a este também relevante universo, foi possível efectuar uma série de análises, resumida nos pontos seguintes.

Avaliação Global

Os trabalhadores e dirigentes auscultados consideram a reforma administrativa em termos globais como necessária e positiva, com reflexos na forma de satisfazer as necessidades dos
--

municipes. O aumento da proximidade aos cidadãos, da transparência e da agilidade, quer no contacto com entidades externas, quer na manutenção dos equipamentos, foram as principais vantagens identificadas para uma melhoria dos serviços prestados à cidade.

Avaliando as **vantagens** decorrentes do **processo de transição** dos trabalhadores, foi reconhecido, pelos trabalhadores, como vantagem para as juntas, um aumento das suas competências e a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores que transitaram voluntariamente, nomeadamente por ficarem mais perto da sua residência ou por se sentirem mais motivados. Para os dirigentes foram a transferência de conhecimento e a maior rapidez na capacitação das juntas para novos serviços. O estreitar de relações entre a CML e as juntas, foi identificado como tendo vantagens mútuas no desempenho do serviço público e um maior equilíbrio na gestão das competências.

Já no respeitante às **desvantagens**, os trabalhadores afectos a orgânicas que perderam competências referiram que as juntas ainda não estarão tecnicamente preparadas para executar as competências transferidas, existindo alguma apreensão na sua gestão. Os trabalhadores afectos a serviços que não perderam competências identificaram sobretudo dificuldades internas, como a sobrecarga dos trabalhadores que permanecem nos serviços (que perderam competências) e a resistência à mudança.

Avaliação do processo de transição

Os trabalhadores e dirigentes auscultados reconheceram haver algumas dificuldades e riscos na implementação prática da reforma, nomeadamente em termos de:

- Prazos previstos para a concretização da transição de competências e de equipamentos;
- Possibilidade de determinados serviços poderem ser prestados de forma diferente consoante cada junta
- Dúvidas no futuro sistema de coordenação entre a CML, as juntas e os próprios trabalhadores
- Algumas indefinições na delimitação de competências e riscos de duplicidade de funções.

A **metodologia** adotada para seleccionar os trabalhadores a transitar foi avaliada de forma diferenciada pelos trabalhadores e dirigentes auscultados. Para os trabalhadores, a metodologia não foi a mais correta e nem sempre foram entendidos os critérios que a fundamentaram, ainda que se tenham realçado positivamente o voluntariado e o site dos recursos humanos. Os dirigentes avaliaram a metodologia como sendo ajustada, com os dirigentes das unidades orgânicas que não perderam competências a ter uma percepção globalmente mais positiva.

Tanto os dirigentes como os trabalhadores, consideraram que a informação deveria ter sido divulgada de forma ainda mais clara e sugerindo um contacto mais direto com os destinatários da informação através, por exemplo, da realização de sessões de esclarecimento presenciais e

direcionadas, quer para os dirigentes quer para os trabalhadores, abrangendo todas as unidades orgânicas, independentemente de terem perdido ou não competências.

Os trabalhadores de serviços que perderam competências apresentaram sugestões sobretudo no sentido de haver melhorias no acolhimento efectuado pelas juntas, bem como a possibilidade de um período de adaptação dos trabalhadores transitados; e ainda sugestões de incentivo à mudança como por exemplo a possibilidade de progressão especial na carreira.

Já no que respeita à atuação junto dos cidadãos entenderam ser necessário que os trabalhadores das autarquias tenham prévio conhecimento das competências e procedimentos por forma a disponibilizar informações adequadas aos cidadãos, prestando um melhor serviço.

Consequências da reforma administrativa para a CML

Quer dirigentes quer trabalhadores consideraram como principais riscos, os seguintes pontos: a necessidade de providir adequadamente à capacidade de resposta dos serviços às solicitações diárias; a potencial perda de conhecimento especializado; a sobrecarga de tarefas nos restantes trabalhadores; a consequente reorganização interna das equipas de trabalho.

Os dirigentes de unidades orgânicas que perderam competências atribuíram maior importância a desvantagens relacionadas com a perda do conhecimento individual e organizacional e a relativa desestruturação das equipas constituídas. Mencionaram ainda a possível perda de eficácia nos serviços municipais, se não existir um processo interno de redistribuição dos meios humanos.

Relativamente à mudança no desempenho das funções, a generalidade dos trabalhadores que permaneceram na CML referiram que as alterações são mínimas.

Principais desafios

Para os dirigentes auscultados, os **desafios** que a reforma administrativa traz para os serviços, prendem-se sobretudo com o relacionamento futuro com as juntas de freguesia, com a gestão interna dos serviços da CML e com a reorganização das equipas de trabalho. Os dirigentes de unidades orgânicas que perderam competências abordaram ainda os serviços prestados aos munícipes, revelando preocupação com a manutenção da qualidade, enquanto os dirigentes das unidades orgânicas que não perderam competências abordaram temáticas relacionadas com a informação, nomeadamente, a garantia de articulação e integração entre as diversas entidades. Alguns dirigentes referiram ainda que os desafios já se encontram ultrapassados ou não existem.

Em termos globais, os trabalhadores consideraram que a CML deverá ter um papel fundamental de supervisor e coordenador, devendo para tal existir adequadas estruturas organizacionais e regulamentares. Nestes âmbitos, os dirigentes entenderam que o principal papel da CML será o

relacionado com o apoio, o acompanhamento, a monitorização ou a fiscalização, bem como o de coordenação.

Foi ainda referida relevância na clarificação das competências e papéis de cada uma das partes, CML e juntas; bem como na melhor uniformização dos meios técnicos e humanos existentes em todas as juntas de freguesia; e na existência de diálogo e informação aos munícipes.

3.3 Organização, instalações e sistemas de informação das Juntas de Freguesia

3.3.1 Estruturas organizacionais

A reforma administrativa de Lisboa e o reforço das competências e dos recursos das juntas de freguesia implica óbvias mudanças nas suas estruturas institucionais, organizacionais e culturais. Com efeito, quando questionados sobre os principais desafios da freguesia, metade das Juntas inquiridas identificou como elemento central a sua organização e funcionamento, em particular face ao suporte de um adequado quadro de pessoal.

Os executivos das juntas de freguesia

Quase metade dos executivos entrevistados colocaram entre os seus principais desafios, e a par do reforço e modernização das suas estruturas organizacionais, a afirmação das juntas de freguesia como estruturas funcionalmente relevantes na gestão da cidade; havendo para tal a necessidade de assegurar que a “gestão de topo” destas se ocupe simultaneamente da organização de estruturas tendencialmente mais complexas, e de um igualmente mais intenso e eficaz trabalho de proximidade.

Todas as JF inquiridas identificaram a estrutura e componentes do respectivo executivo. Mas nestes campos, o que é de destacar coloca-se sobretudo no diferencial existente entre a capacidade de dedicação dos executivos das novas juntas de freguesia de Lisboa, e as elevadas exigências impressas pelos próprios processos de reforma e de reorganização, bem como pelas agora maiores exigências de uma quotidiana gestão político-administrativa das juntas. Em termos mais claros, a impossibilidade de atribuição de mais tempos inteiros aos executivos tem criado dificuldades óbvias a uma governação que se pretende permanente e ativa.

Na verdade, metade das juntas inquiridas referiram como factor muito relevante para a boa governação local, a sobrecarga de trabalho face às novas responsabilidades, designadamente devido ao facto de haver poucos elementos a tempo inteiro ou mesmo parcial. Não surpreendendo assim que a maioria das juntas tenham referido de forma muito explícita a necessidade de se proceder à alteração do estatuto dos eleitos locais de modo a possibilitar que se estabeleça, num futuro próximo e para cada junta da cidade, um quadro de

governação local que permita corresponder de forma mais adequada às exigências que as novas competências exigem.

As estruturas organizacionais das juntas de freguesia

As visitas e entrevistas efectuadas até ao presente no âmbito do processo de monitorização permitiram perceber que, após cerca de seis meses da transferência da maioria das competências previstas, as estruturas organizacionais da maioria das Juntas de Freguesia encontrava-se ainda em fase de adaptação ao novo contexto, de consolidação das suas estruturas internas, e a resolver os mais diversos aspetos e situações da transferência de competências. Não obstante, a maioria dos executivos (9 dos 12 que responderam a estes campos de questões¹) mostrava deter já uma estrutura organizacional nova/diferente, mesmo que esta ainda em fases de testes e de ajustamentos. Em alguns casos (4 em 12) verificou-se ainda não haver chefias intermédias, reportando os funcionários diretamente aos membros dos executivos.

A ainda não estabilização das estruturas orgânicas das juntas parece decorrer da conjugação de três fatores: 1) pelo importante grau das novas competências adquiridas, o que implica mudanças profundas e como tal de natureza incremental; 2) pelos casos mais complexos de agregação de juntas que detinham estruturas organizativas diferenciadas e que foi necessário harmonizar; 3) pelo facto de a transição de recursos humanos por parte da CML, em determinadas áreas, ainda não se encontrar completa. Na verdade, embora o crescimento dos seus quadros e técnicos tenha sido globalmente reconhecido por todas as juntas inquiridas, foram igualmente expressas as lacunas de recursos humanos ainda existentes em algumas áreas (7 em 12 juntas).

A generalidade das estruturas parece adotar uma organização “convencional”, com um número relativamente reduzido de unidades funcionais (entre duas e seis), tomando estes a designação de departamentos, divisões ou direções de serviços. Duas juntas das inquiridas (em 12), definiram uma nova estrutura com um número significativo de unidades (entre oito e 14), tomando assim uma mais complexa estrutura organizativa. Esta complexidade parece traduzir a relevância atribuída por estes executivos às suas novas competências, embora se mostre ainda cedo para uma efectiva dotação de uma estrutura de recursos (designadamente, humanos) que lhe corresponda adequadamente.

Em termos de back-office e de áreas transversais de suporte à gestão das juntas (gestão financeira e contabilística, gestão de recursos humanos, apoio jurídico, gestão informática, gestão documental e arquivo, etc.), as análises efectuadas bem como as respostas dadas

¹ O total de referência apresentado respeita ao total de respostas dadas a cada questão (num máximo de 12, número de JF cujo questionário foi rececionado pela equipa de monitorização, até 12 de Setembro de 2014), não se contabilizando as situações em que as JF não responderam, em que a questão não se aplicava ou ainda em que os conteúdos da matriz de respostas não (cor)respondiam à questão respetiva.

pelos executivos inquiridos apontaram para uma relativa a elevada insuficiência de recursos. Se bem que a maioria das juntas esteja, como acima referido, em pleno processo de reorganização, e que a maioria tenha recebido recursos humanos transitados da CML em sede da chamada segunda fase de transição; denotam-se ainda importantes lacunas nestas áreas; bem como um panorama consideravelmente desigual em que algumas juntas mostram estar bem dotadas de recursos de back-office, outras quase não tendo alterado os seus quadros e estruturas de suporte administrativo. Sendo que, para múltiplas situações e casos, se verifique que se tem recorrido a contratações de serviços externos para as mais diversas necessidades, nomeadamente nas componentes de controlo de gestão, do apoio jurídico, do suporte administrativo geral, da gestão dos recursos humanos, e mesmo do atendimento ao munícipe.

Não surpreende assim que o nível de risco para estes campos de suporte administrativo tenha sido avaliado pelas juntas inquiridas maioritariamente como 'alto' (5 em 8; sendo que uma junta avaliou o risco como 'médio' e duas juntas avaliaram o risco como 'baixo'). Assim como o facto de, em relação a principais linhas de ação futuras, quase todas as juntas inquiridas terem apontado a necessidade de colmatar as insuficiências em termos de recursos humanos, sobretudo nas áreas do suporte administrativo - e de determinadas áreas de competência técnica superior ou mesmo dirigente.

3.3.2 Instalações das Juntas de Freguesia

Em termos de instalações, a transição de competências e de recursos humanos para as juntas de freguesia foi na sua primeira fase directamente associada a dimensões muito operacionais e, mais em concreto, sobretudo aos diversos tipos de equipamentos municipais. A análise das instalações de pendor sectorial é feita nas partes correspondentes deste relatório (capítulo 4).

Entretanto, tornou-se uma preocupação crescente, em quase todas as juntas de freguesia, a necessidade de deter adequadas instalações de gestão e suporte administrativo - e também, sempre que possível, instalações simbolicamente relevantes em termos da sua freguesia - de modo a bem suportar quer as novas responsabilidades quer o correspondente acréscimo de trabalhadores transitados - tanto no âmbito da segunda fase, como numa visão mais prospectiva e a médio/longo prazo.



Imagem 1 - Instalações administrativas na nova sede da Junta de Freguesia do Parque das Nações

Antecipando estas necessidades (evidenciadas 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. Têm nesse sentido vindo a ser assinados, entre a CML e as Juntas de Freguesia, diversos contratos de comodato referentes à transferência de imóveis. Estes têm diversas origens: desde imóveis que já se encontravam cedidos às juntas de freguesia, a imóveis municipais entretanto sinalizados e que permitirão o reforço da capacidade de instalação dos novos serviços das juntas.

Pela análise do quadro seguinte (que traduz o ponto de situação, em Setembro, da identificação de necessidades e da transferência de imóveis para novas instalações das juntas de freguesia) verifica-se que existem ainda oito situações de juntas em que a respectiva resolução se encontra ainda em curso, ou não está ainda decidida.

Quadro 8 - Identificação de necessidades e transferência de imóveis municipais para novas instalações das Juntas de Freguesia
(ponto de situação à data de 15 de Setembro de 2014)

Junta de Freguesia	Ponto Situação	Status
Ajuda	Contrato de comodato assinado em 5 de Maio de 2014	Resolvido
Alcântara	Não foram identificadas necessidades pela junta de freguesia.	Resolvido
Alvalade	Contrato de comodato assinado em 09 de Maio de 2014	Resolvido
Areeiro	Contrato de comodato assinado em 5 de Junho de 2014	Resolvido
Arroios	Foram identificados edifícios a ceder através de contrato de comodato faltando a assinatura do mesmo pelas partes.	Em resolução

Avenidas Novas	Contrato de comodato assinado em 7 de Maio de 2014	Resolvido
Beato	Não foram identificadas necessidades pela junta de freguesia.	Resolvido
Belém	Contrato de comodato assinado em 23 de Abril de 2014	Resolvido
Benfica	Foram identificados edifícios a ceder através de contrato de comodato faltando a assinatura do mesmo pelas partes.	Em resolução
Campo de Ourique	Contrato de comodato assinado em 30 de Abril de 2014.	Resolvido
Campolide	Contrato de comodato assinado em 7 de Maio de 2014	Resolvido
Carnide	Contrato de comodato assinado em 15 de Maio de 2014. Em curso novo contrato de comodato para cedência de outro edifício.	Resolvido
Estrela	Contrato de comodato assinado em 08 de Maio de 2014. Não existem instalações municipais identificadas para suporte à instalação dos serviços administrativos da junta de freguesia. Em curso identificação de solução alternativa.	Em resolução
Lumiar	Foram identificados edifícios a ceder através de contrato de comodato faltando a assinatura do mesmo pelas partes.	Em resolução
Marvila	Contrato de comodato assinado em 14 de Maio de 2014	Resolvido
Misericórdia	Contrato de comodato assinado em 23 de Abril de 2014	Resolvido
Olivais	Contrato de comodato assinado em 28 de Março de 2014	Resolvido
Parque das Nações	Contrato de comodato assinado em 11 de Junho de 2014	Resolvido
Penha de França	Contrato de comodato assinado em 30 de Abril de 2014. Aguarda-se realização de obras para realocação da biblioteca.	Em resolução
Santa Clara	Contrato de comodato assinado em 23 de Abril de 2014. Foi identificado um edifício a retirar ao contrato de comodato.	Em resolução
Santa Maria Maior	Contrato de comodato assinado em 15 de Maio de 2014	Resolvido
Santo António	Contrato de comodato assinado a 23 de Abril de 2014. Serviços da JF instalados na Rua Alexandre Herculano.	Resolvido
São Domingos de Benfica	Contrato de comodato assinado em 23 de Maio de 2014. Em curso atribuição de edifício para serviços da JF.	Em resolução
São Vicente	Foram identificados edifícios a ceder através de contrato de comodato faltando a assinatura do mesmo pelas partes.	Em resolução

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

No que concerne à adequada dotação de instalações, e após a maioria dos contratos de comodato previstos entretanto assinados, bem como o desenvolvimento de outro tipo de resoluções adoptadas - como o arrendamento próprio de novas instalações - a preocupação transmitida pelos presidentes de junta de freguesia inquiridos mostra-se consideravelmente variável. Das juntas inquiridas até ao momento, quatro consideram existirem carências relevantes neste campo (4 em 13 respostas; considerando duas destas juntas como um risco 'elevado' para esta dimensão, e as outras duas como risco 'médio'), e nomeadamente para o acolhimento da totalidade dos trabalhadores transferidos da CML. Por seu lado, a maioria das juntas inquiridas considerou as suas actuais instalações como adequadas ou pelo menos suficientes (9 em 13). De referir ainda que pelo menos metade das juntas inquiridas, indicaram como seu objectivo relevante, a curto/médio prazo, a racionalização e melhor aproveitamento das instalações disponíveis, incluindo na necessidade de obras.



Imagem 2 - Instalações administrativas na sede da Junta de Freguesia da Misericórdia

Esta considerável preocupação referente às instalações das juntas de freguesia, sobreleva-se pelo reconhecimento de que há ainda a necessidade de reforço dos quadros de pessoal em diversas juntas de freguesia, nomeadamente ao nível das diversas competências técnicas de suporte administrativo e de atendimento ao munícipe; mas também pelo reconhecimento de que uma provisão de qualidade das novas competências, por parte das juntas, exigirá a médio prazo uma adequada 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.).

3.3.3 Sistemas de informação das Juntas de Freguesia

A instituição dos novos paradigmas de governação na cidade de Lisboa exige igualmente uma reestruturação significativa em termos dos sistemas de informação autárquicos existentes. Na

verdade, esta é reconhecidamente uma das dimensões-chave para o sucesso do processo de reforma administrativa.

Com o desenvolvimento da reforma, a capacitação informática das juntas de freguesia e a reestruturação das plataformas de sistemas de informação da cidade, tem obrigado a pelo menos três áreas de acção: a) a dotação/transferência de meios de hardware; b) a dotação/transferência de estruturas e plataformas de software; c) a dotação de estruturas de comunicação.

Como já referido em ponto anterior, referente ao suporte de back-office e a existência de recursos adequados nas áreas transversais de suporte à gestão - no que se inclui os sistemas de informação - as análises efectuadas nas juntas de freguesia visitadas, bem como as respostas dadas pelos executivos inquiridos, revelaram haver ainda importantes insuficiências; bem como um panorama consideravelmente desigual de junta para junta. Tendo sido o nível de risco para estes campos de suporte administrativo avaliado pelas juntas inquiridas como maioritariamente 'alto' (5 em 8; sendo que uma junta avaliou o risco como 'médio' e duas juntas avaliaram o risco como 'baixo').



Imagem 3 - Instalações administrativas na sede da Junta de Freguesia de Alvalade

A. Dotação de hardware

O processo de transferência do hardware tem-se sucedido de acordo com um plano preparado pela CML/DMSI, e no âmbito dos autos de cedência de equipamentos informáticos, foram transferidos 2325 equipamentos de hardware (entre desktops, monitores, centrais telefónicas, quadros interactivos, telefones portáteis, routers, etc.). Foram ainda cedidos os equipamentos informáticos directamente associados aos postos de trabalho dos funcionários da CML que transitaram. As juntas de freguesia herdaram os equipamentos informáticos no estado em que os mesmos se encontravam, sendo que o grau de actualização tecnológica de alguns dos equipamentos cedidos poderá levantar a necessidade de actualização pelas Juntas de Freguesia a curto/médio prazo. Até ao presente momento, apenas tinham sido detectadas pequenas divergências no inventário dos equipamentos informáticos transferidos.

B. Dotação de software

Em relação ao software, diferentes realidades se sobrepõem:

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



Imagem 4 - Instalações administrativas na Sede da Junta de Freguesia de Benfica

B.1. Aplicações associadas aos equipamentos municipais

A aplicação de gestão centralizada de Bibliotecas Municipais mantém-se gerida e alojada na CML, assim como a aplicação de Bibliotecas Escolares. Ou seja, manteve-se aqui um modelo de base de dados centralizados em servidores da CML, sendo necessário assegurar a correcta manutenção e licenciamento da infra-estrutura de suporte por parte da CML.

Por seu lado a aplicação associada aos equipamentos desportivos (que tinha uma base de dados centralizada na CML) foi descentralizada para cada equipamento, instalando-se bases de dados locais. Para esta situação tornou-se uma responsabilidade de cada Junta de Freguesia, a manutenção e actualização do Software (tendo sido para esse efeito facultados os contactos das entidades responsáveis pela manutenção aplicacional).

B.2. Aplicações relacionadas com o licenciamento urbano e ocorrências

Duas aplicações foram adaptadas para utilização pelas Juntas de Freguesia nestes dois domínios: o GOPI e o GESTURBE. A CML assumiu os custos e adaptações necessárias à utilização destas aplicações pelas Juntas de Freguesia, tendo disponibilizado as ferramentas

base para o exercício das novas competências; bem como as visões de gestão integrada necessárias para uma adequada monitorização.

É de referir que se no caso da aplicação GOPI existe capacidade interna (da CML) para uma manutenção correctiva e evolutiva da aplicação por recursos da CML, no caso do GESTURBE o mesmo já não sucede.

B.2.1. *Reporte de ocorrências e gestão de ocorrências e pedidos de intervenção (Na Minha Rua / GOPI).* O interface de reporte de ocorrências através do portal “Na Minha Rua”, e agora também usado pelas Juntas Freguesia, é nesta primeira fase idêntico ao usado pelos cidadãos. Quanto ao GOPI, que constitui a componente de “back office” de gestão da resolução de ocorrências pelas equipas da JF e CML, foram desenvolvidos diversos trabalhos de adaptação à sua utilização pelas Juntas, tendo todas as componentes já sido disponibilizadas em ambiente de produção no primeiro semestre de 2014: a) criação de novos utilizadores para as JF (72 utilizadores criados / 3 por JF); b) criação de fluxos para o tratamento processual das ocorrências nas JF; c) adaptações e melhorias nos interfaces com o utilizador.

Decorreram ainda ações de formação na utilização destas aplicações aos utilizadores indicados pelas 24 Juntas de Freguesia; que comportaram 47 formandos / utilizadores das Juntas de Freguesia, distribuídos por 4 acções de formação, numa média de 2 utilizadores por Junta de Freguesia, tendo as Juntas de São Domingos de Benfica, Lumiar e Penha de França indicado 3 utilizadores e as de Santa Clara, Estrela e Beato indicado apenas um utilizador.

De referir ainda que existem planos por parte da CML para evoluir o interface de reporte de ocorrências, bem como capacitar a aplicação para utilização em dispositivos móveis, e facilitar a interacção com as redes sociais.

B.2.2. *GESTURBE - Licenciamento urbanístico e de ocupação de espaço público.* O sistema GESTURBE foi já adaptado para utilização pelas Juntas de Freguesia, estando disponíveis para entrar em produção, de forma sumariada, as seguintes adaptações: a) criação de novos utilizadores para as JF; b) criação de fluxos simplificados para o tratamento processual dos processos de licenciamento nas juntas, sem ligação ao sistema financeiro da CML; c) criação de templates com elementos de caracterização (logotipos e nomes) diferenciados, por Junta de Freguesia, para os documentos associados aos processos; d) adaptações e melhorias nos interfaces com o utilizador; e) criação de um “calendário” de ocupação de espaço público.

Tal como em relação ao GOPI / NA Minha Rua, decorreram já acções de formação na aplicação GESTURBE às Juntas de Freguesia. Até final de Agosto, já tinha sido dada formação a 53 utilizadores em juntas de freguesia; embora nove Juntas de Freguesia ainda não tivessem tido formação na utilização desta aplicação. Em média, o número de formandos/utilizadores indicados por Junta foi até essa data de cerca de 2 a 3 utilizadores. De qualquer modo, as

Juntas de Freguesia ainda não se encontram a utilizar esta aplicação, aguardando a efectiva passagem das competências.

C. Dotação de estruturas de comunicação

No referente aos contratos relativos a comunicações de voz e de dados associados aos equipamentos municipais cujas competências passaram para as Juntas de Freguesia, este processo foi tratado e acompanhado pela Central de Compras da CML. Todas as juntas de freguesia foram informadas acerca dos contratos relativos a circuitos de comunicações de voz e dados, apresentando-se um cenário de cedência de posição contratual até final do presente ano (período de transição); prevendo-se assim que se torne responsabilidade de cada junta o assumir de novos contratos (tendo para o efeito sido indicadas todas as especificações necessárias por parte da CML).



Imagem 5 - Novo logotipo da Junta de Freguesia de Benfica

Em termos globais, para a área dos sistemas de informação e até à presente data, poder-se-ão ter duas ordens de conclusões:

- a) Os planos e os processos de dotação de sistemas de informação para as novas realidades de governação da cidade têm-se desenvolvido como previsto e de forma integrada;
- b) Existem porém algumas áreas de risco, a que se deve tomar cuidada consideração dada ser esta uma das áreas centrais para um eficaz e integrado desempenho do serviço público na cidade de Lisboa:
 - Existe o risco de uma falta de manutenção evolutiva e correctiva das aplicações cedidas e instaladas, nomeadamente em sede da aplicação de licenciamento GESTURBE; com necessidades de manutenção de base externa ao universo da CML e das juntas de freguesia;
 - Pode haver o risco de alguma perda de capacidade global de manutenção; bem como de gestão e de monitorização integrada da informação, para determinados campos;

- Pode haver o risco de as juntas de freguesia abandonarem a utilização das aplicações cedidas, decidindo utilizar aplicações informáticas “fechadas” em termos de comunicação com sistemas da CML;
- O equipamento informático cedido pela CML às Juntas de Freguesia encontrava-se em termos globais consideravelmente desactualizado.

3.4 A transição dos contratos associados às competências e equipamentos transferidos

No âmbito do processo da Reforma Administrativa e com a assunção das competências por parte das Juntas de Freguesia, existiu a necessidade de transferir os contratos existentes associados aos espaços, equipamentos e competências transferidas.

O maior desafio, nestas áreas, foi a capacidade de recepção e de adaptação às exigências de gestão dos mais diversos contratos, por parte das juntas de freguesia. Desde logo, face aos *timings* que eram exigidos, a fim de se:

- a) Reconhecer os termos e condições dos contratos outorgados, as exigências constantes dos cadernos de encargos e promover, consequentemente, as ações no terreno para a sua concretização.
- b) Definir a formalização das cessões de posição contratual, face à diversidade da tipologia de serviços contratados.
- c) Proceder conjuntamente à identificação dos locais de consumo de água e demais serviços, recolhendo, no terreno, os dados essenciais à correta identificação dos locais e dos serviços neles prestados;

Este tem sido um processo exigente e com necessidade de consecutivos ajustamentos, a bem do cumprimento dos principais objetivos. Daí que, à data de final de Agosto (quando se receberam informações da CCM - Central de Compras Municipal), não era ainda possível com exactidão quantificar a taxa de sucesso da transferência da titularidade dos contratos. Tal devendo-se à complexa conjugação de um panorama de uma grande multiplicidade de tipos de contratos; com a necessidade de cada um ter agora que ser alvo de re-análise e de decisão em conjunto entre a CML e cada junta de freguesia.

Não obstante, a CCM informou que apesar da complexidade inerente, era seguro afirmar que a larga maioria das situações tinha sido já resolvida, e que em breve seria possível concluir uma análise mais fidedigna da transferência dos contratos para as Juntas de Freguesia.

Tipologias de contratos

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

- Serviços de limpeza;
- serviços de vigilância e segurança;
- serviços de fornecimento de água;
- serviços de fornecimento de energia elétrica;
- serviços de fornecimento de gás natural canalizado;
- serviços de telecomunicações na vertente voz fixa e de dados;
- serviços de comunicações móveis de voz e dados;
- seguros de responsabilidade civil e de acidentes pessoais;
- serviços de manutenção de espaços verdes;
- serviços de manutenção e assistência técnica.

**Quadro 9 - Contratos transitados da CML para as Juntas de Freguesia
durante ao no de 2014**

Serviços de fornecimento de água: 879 foram objeto de mudança de titularidade por parte de 23 JF
Serviços de fornecimento de gás natural, com consumos anuais > 10.000m3: 13
Serviços de fornecimento de gás natural, com consumos anuais <10.000m3: 62 foram objeto de mudança de titularidade por parte de 23 JF.
Serviços de fornecimento de energia elétrica: 269 mudanças de titularidade;
Serviços de comunicações de voz fixa e dados: 44 cedências e 62 cancelamentos;
Serviços de comunicações móveis de voz e dados: 70 cedências e 11 cancelamentos;
Cedência de equipamentos de impressão e reprodução: 110 equipamentos cedidos;
Serviços de Limpeza: 32 cessões de posição contratual;
Serviços de vigilância e segurança: 36 cessões de posição contratual;
Serviços de colocação, substituição e manutenção de unidades sanitárias: 66 contentores asséticos e 14 fraldários;
Serviços de manutenção e conservação de mobiliário urbano, equipamento lúdico, arte urbana e sinalética: 1 cessão de posição contratual;
Serviços de limpeza urbana, recolha e transporte de resíduos sólidos urbanos: 1 cessão de posição contratual;
Serviços de aluguer operacional de veículos automóveis ligeiros do tipo furgão de 9 lugares pelo período de 48 meses: 3 cessões de posição contratual.

Metodologias prosseguidas para a transição de contratos

- a) Identificação dos contratos de prestação de serviços sob gestão centralizada associados a cada equipamento, em áreas como o fornecimento de água, a energia elétrica (MT, BTE e BTN), o gás natural canalizado, os serviços de limpeza, de vigilância e segurança, de comunicações, de colocação, substituição e manutenção de unidades sanitárias;

- b) Identificação de todos os demais contratos de prestação de serviços, de gestão municipal não centralizada, cujos serviços eram prestados em locais/equipamentos cuja gestão transitava para as Freguesias;
- c) Realização de reuniões com todos os representantes das empresas que outorgaram esses contratos com o Município de Lisboa, a fim de os informar que, em respeito pelo cumprimento dos objetivos traçados na Reforma Administrativa da Cidade, teria de ocorrer, com efeitos a 1 de março de 2014, a cessão parcial da posição contratual pelo Município de Lisboa a favor de cada uma das Freguesias, relativamente a cada um desses contratos;
- d) Envio a todas as JF dos documentos inerentes a todos os contratos para efeitos de formalizar as respetivas cessões de posição contratual;
- e) Identificação pelas Juntas de Freguesia dos termos e condições em que se encontravam dispostas a aceitar as cessões de posição contratual relativas aos diversos contratos de prestação de serviços;
- f) Realização de acertos, rescisões e resoluções parciais de contratos resultantes de tais identificações;
- g) Identificação de todos os contratos de fornecimento de água, de gás natural canalizado e de energia elétrica, relativamente aos quais as JF teriam de requerer junto das entidades fornecedoras deste tipo de serviços as imprescindíveis mudanças de titularidade.

3.5 O atendimento ao munícipe

Para uma adequada preparação das acções a desenvolver no âmbito da reforma administrativa, e mais especificamente para as importantes dimensões do atendimento e da interligação mais directa com o munícipe; foi constituída uma equipa multidisciplinar na CML que engloba as áreas do Atendimento, do Licenciamento, dos Sistemas informáticos e de Comunicação, dos Recursos Humanos e Formação. Esta equipa multidisciplinar agiu em cada uma das áreas da sua competência tendo contribuído para a conceção dos seguintes trabalhos: elaboração de fichas de processos, criação do site sobre a RAL para as juntas de freguesia, atualização de informação interna e externa, definição de meios de apoio às juntas de freguesia e linhas de comunicação entre as instituições e produção de conteúdos para a formação.



Imagem 6 - Atendimento ao munícipe na Sede da Junta de Freguesia de Benfica

Foram desenvolvidas as seguintes tarefas especificamente relacionadas com o Atendimento ao munícipe:

- Criação de modelo de formulários adequado aos assuntos RAL com inclusão dos contactos das juntas de freguesia;
- Atualização da informação referente às competências transferidas ao nível dos formulários e catálogos com respetiva disponibilização na intranet e internet da CML;
- Compilação de documentação a integrar no Dossier Técnico sobre Atendimento, (Catálogos, Manual de Atendimento, Guia para a elaboração de resposta ao Munícipe e Guia para a normalização de documentos);
- Levantamento e identificação de indicadores de monitorização ao nível do atendimento;
- Formação dos técnicos de atendimento da DRM e da UCT - tendo sido desenvolvidas oito sessões de formação e sensibilização aos técnicos da Divisão de Relação com o Munícipe e da Unidade de Coordenação Territorial.
- Formação dos técnicos do atendimento das juntas de freguesia. Esta formação, no seu 'perfil de atendimento ao munícipe', teve os seguintes objectivos:
 - Informar os técnicos das juntas de freguesia sobre a Reforma Administrativa da Cidade de Lisboa, dando-lhes a conhecer o novo mapa da cidade, as competências transferidas e as que permaneceram na CML;
 - Dotar o técnico de conhecimentos e posturas sobre a organização, funcionamento e Coordenação do Atendimento, tendo como finalidade a satisfação do Cidadão;
 - Dar a conhecer a função transversal do Atendimento na relação com o Cidadão e com os serviços, na análise, recepção e apreciação dos seus pedidos;
 - Orientar o técnico de Atendimento na formalização e registo dos pedidos, bem como no seu encaminhamento e consulta;
 - Apresentar o modelo de Atendimento Municipal;
 - Dar a conhecer as ferramentas de comunicação e informação disponíveis para consulta dos Cidadãos e dos técnicos das juntas de freguesia;
 - Dar a conhecer as aplicações de registo e consulta de pedidos.

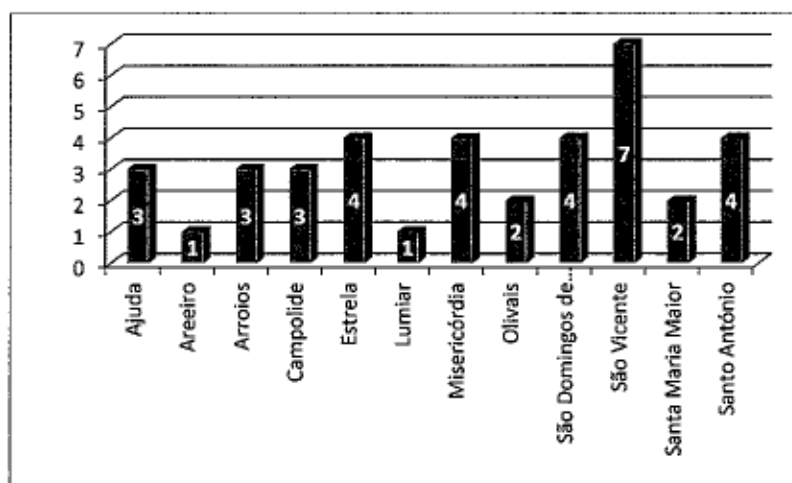


Gráfico 1 – Número de formandos em atendimento ao município (por junta de freguesia e até Julho de 2013)

Estas sessões de formação para funcionários das juntas de freguesia tiveram um total de 38 formandos; sendo que até final de Julho 12 juntas tinham aderido às acções de formação, com uma média de dois técnicos por sessão.

De referir ainda que a maioria dos formandos referiu desejar manter uma adequada continuidade do apoio por parte da CML nos seus postos de trabalho, sendo que um terço destes escolheu mesmo a realização de estágio em postos de atendimento da CML. Panorama que mostra bem a necessidade de haver, nesta relevante área de front-office, uma adequada interligação e estruturas processuais e de informação comuns, entre a CML e as juntas de freguesia.



Imagem 7 - Atendimento ao município na Sede da Junta de Freguesia dos Olivaís

Efectivamente, e quando questionados sobre esta área, os executivos das juntas de freguesia inquiridos mostraram uma panorama ainda relativamente incerto. O nível de risco foi avaliado como ‘alto’ por 3 juntas, ‘médio’ em outras 3, e ‘baixo’ noutras 3 (em 9 respostas nesta área). As indicações dos executivos incidiram sobretudo no reforço do quadro de pessoal (a

maioria), e ainda na necessidade de reformulação de alguns procedimentos, tendo em conta a existência de diversos - e diferenciados - postos de atendimento para além da sede.

Em particular, a passagem das competências de licenciamento irá exigir, por parte das diferentes entidades, uma preparação e interacção muito eficazes. A CML prevê, nesse sentido, o desenvolvimento de módulos adicionais de formação de atendimento; bem como acções de follow-up para os próprios técnicos municipais de atendimento.

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.

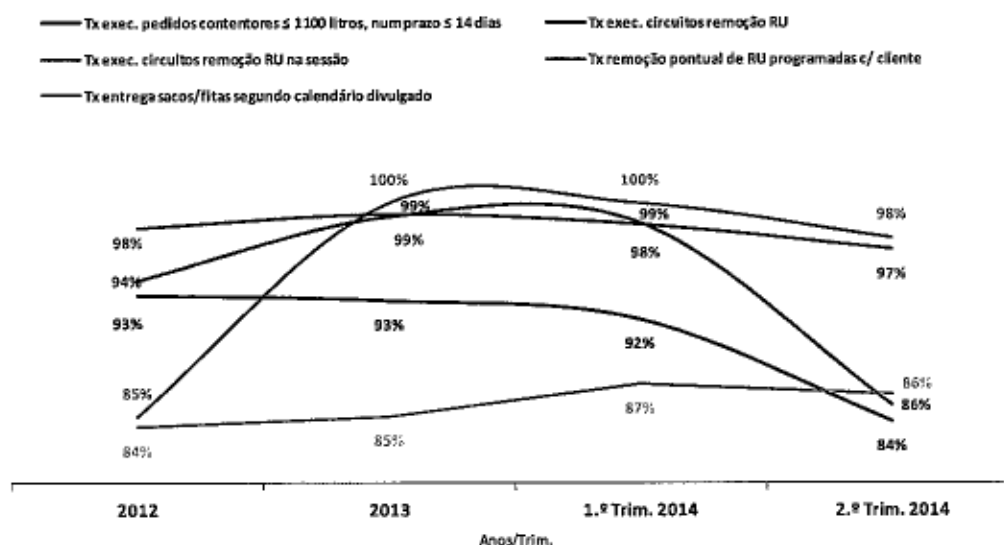
A transferência de competências e de recursos no ambiente urbano

O processo de transferência de competências e de recursos encontra-se, para estas áreas, praticamente concluído. Tal envolveu um amplo movimento de transição e relevantes adaptações, que no seu global se processou bem; embora este conjugado em alguns casos com situações locais de dotações insuficientes de recursos humanos e de materiais mecânicos; bem como com um efeito de instabilidade com impacto sobretudo na área da remoção de resíduos. Não obstante, tal como analisado no primeiro relatório de monitorização, no que concerne à óptica das novas responsabilidades das juntas de freguesia esta foi uma fase que se processou de forma consideravelmente pacífica mantendo-se a larga maioria das equipas e dos seus procedimentos operacionais.

Como acima referido, a transição de recursos humanos e operacionais para as juntas de freguesia teve um impacto conjuntural relevante no serviço de remoção de resíduos, a cargo da Câmara Municipal - como se pode verificar na figura seguinte, decorreu no segundo trimestre de 2014 uma diminuição de cerca de 8% na taxa de execução dos circuitos de remoção de Resíduos Urbanos. Porém, a entrada de novos recursos humanos durante o mês de Julho tem permitido retomar os níveis anteriores.

Gráfico 2 - Nível de prestação de serviços na área da remoção de resíduos entre 2012 e 2.º trim. 2014

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



Após este período inicial, o cômputo geral mais recente para as áreas da manutenção e limpeza dos espaços públicos, quer para a Câmara Municipal quer para as Juntas de Freguesia, mostra ser o de uma crescente estabilização. As juntas de freguesia encontram-se a desenvolver de forma crescentemente estável e eficiente, e sem constrangimentos de maior, as suas responsabilidades. Por seu lado, a Câmara Municipal percepcionou as novas necessidades de recursos (sobretudo na área da remoção de Resíduos Urbanos) necessidades entretanto preenchidas ao longo dos meses do Verão, com a contratação de 150 novos assistentes operacionais.



Imagem 8 - Posto de Limpeza na Freguesia de Alvalade

Para estas áreas os desafios essenciais mostram agora colocar-se em três principais vertentes: a) na estabilização das práticas de gestão da limpeza e ambiente urbano no que concerne às responsabilidades das juntas de freguesia - e no que tal ainda pode significar de adequada dotação de meios humanos e técnicos para a plena realização das suas actividades; b) na correspondente estabilização do desempenho e prestação de serviços em sede de ambiente urbano, por parte dos serviços da Câmara Municipal; c) na paulatina construção de um novo

paradigma de trabalho conjunto entre a Câmara Municipal e as Juntas de Freguesia, face à nova distribuição de competências no âmbito da criação de quadros regulamentares conjuntos, conferindo maior capacidade estratégia de intervenção nos aspectos mais fundamentais; mas também face aos novos desafios que o ambiente urbano entretanto exige - em áreas como por exemplo a recolha selectiva multimaterial, a cultura de reciclagem, a eficiência hídrica e energética.

A análise de risco feita pelos executivos das juntas de freguesia, para estas áreas, foi em mais de metade das juntas inquiridas colocado como de grau 'médio' (7 em 13); tendo 3 juntas considerado um risco de grau 'baixo' e outras 3 juntas um risco de grau 'alto'. Uma análise de risco que não se diferencia muito quando se analisam algumas sub-áreas de gestão, como por exemplo na gestão e manutenção dos espaços verdes.

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

Estas perspectivas foram ainda confirmadas pelas entrevistas realizadas aos presidentes de Junta de Freguesia alvo quer do primeiro quer deste segundo relatório. Por seu lado, as inquirições feitas aos membros dos executivos das juntas responsáveis por estas áreas, bem como as visitas aos postos de limpeza e análises em conjunto com encarregados gerais e operacionais confirmou que se sucede inclusive uma satisfação generalizada nos trabalhadores adstritos a estas funções.



Imagem 9 - Posto de Limpeza na Freguesia de Alcântara

Existem, não obstante, questões ainda em necessidade de resolução; bem como determinados casos mais concretos ainda não estabilizados:

- Algumas juntas dão ainda conta de falta de pessoal; uma situação que provem, sobretudo, de anteriores sub-dimensionamentos. Neste prisma, a maioria das juntas inquiridas considerou muito relevante atentar a uma adequada estabilização (via algum reforço) das suas equipas, e ainda à contratação de serviços em situações mais

específicas (como no caso de determinados espaços verdes), de modo a dar adequada resposta às necessidades quotidianas de limpeza e manutenção urbana.

- Diversas juntas (5 em 13) referiram deparar-se com importantes dificuldades associadas ao envelhecimento e a avarias nos equipamentos mecânicos e veículos recebidos. Esta é uma situação que se tem resolvido paulatinamente, no âmbito das decisões de gestão de cada junta de freguesia.
- Duas juntas de freguesia referiram também a falta ou inadequação de instalações / postos de limpeza (2 em 13)
- Em pelo menos uma junta os trabalhadores têm-se manifestado face a condições desfavoráveis de trabalho.
- Em alguns casos as juntas referem um risco ‘elevado’ para as áreas mais concretas da limpeza de sarjetas e de sumidouros. Questão que, por sua vez, também se interliga com algumas insuficiências de adequado suporte tecnológico e material mecânico; um constrangimento aliás já sentido anteriormente pela própria CML. Por outro lado, as subáreas de competência com uma percepção de menor grau de risco são as ligadas ao espaço público mais geral, do mobiliário urbano e das placas toponímicas.
- Algumas questões ligadas à gestão e fiscalização de contratos encontram-se ainda em análise e em pré-consolidação, sobretudo no sentido de se promover uma optimização e reestruturação de recursos, face às competências das juntas no âmbito da nova realidade territorial.



Imagem 10 - Equipamentos mecânicos em Posto de Limpeza da Freguesia de Benfica

Um enfoque particular deve ser dado à gestão e manutenção dos espaços verdes e jardins - não obstante, como acima referido, as juntas de freguesia inquiridas terem considerado também aqui um risco de grau ‘médio’, em termos gerais. As respostas dadas pelas juntas mostram que nesta área as competências estão a ser desempenhada de modo regular, até porque parte relevante provinha já da anterior situação de delegação por protocolos de delegação de competências. No entanto, em diversos casos (5 em 13) foram reveladas dificuldades; quer devido a dúvidas e/ou dificuldades referentes aos casos de manutenção associada a contratos de prestação de serviços transitados da CML (tendo as juntas diversas

objecções jurídicas, considerando custos elevados ou mesmo dúvidas na caducidade); quer devido ao mau estado das estruturas para adequada manutenção destes (nos sistemas de rega, nos repuxos, etc). Neste campo, as juntas indicam como essencial o reforço dos seus quadros de pessoal, em equilíbrio com eventual contratação de serviços (4 em 13), a criação de equipas de próprias de intervenção (2 em 13) ou ainda a relevância da fiscalização (3 em 11).



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

De acordo com a DMAU, a situação mais presente é a de que após alguma instabilidade na transição de recursos bem como na percepção da divisão de competências e de funções; o funcionamento regular da prestação de serviços no que concerne aos espaços verdes, começa igualmente a estabilizar. Existindo no entanto um conjunto ainda relevante de aspectos em necessidade de clarificação, nomeadamente quanto à repartição de responsabilidades, aos fluxos de informação e às regulamentações conjuntas a adoptar entre o Município e as Juntas de Freguesia.

De referir que, em termos globais e para estas áreas de competências, o relacionamento com os respectivos serviços da Câmara Municipal é quase sempre avaliado como ‘muito bom’ pela maioria das juntas de freguesia (7 em 13), como ‘regular em algumas (4 em 13), e como lento ou mesmo difícil para duas.

Linhas de acção futura

As principais linhas de acção futura referidas por parte das juntas inquiridas, passam pelo reforço das suas equipas (7/13) e/ou mesmo pela criação de equipas próprias por bairros. O reforço dos meios mecânicos/veículos afectos à limpeza foi também consideravelmente referido (6/12). Duas JF referiram a pretensão de intervir ao nível das instalações (relocalização e modernização de posto de limpeza) e uma outra a implementação de um sistema de controlo e certificação da qualidade dos serviços. Algumas juntas afirmam querer manter para já as estratégias seguidas anteriormente, designadamente nos casos em que as

tarefas eram já desempenhadas por si, através anteriores dos protocolos de delegação de competências.

Por seu lado, a DMAU alerta para a importância de se desenvolverem adequados quadros de apoio técnico e operacional a prestar pelas diferentes entidades autárquicas, bem como o desenvolvimento de regulamentos globais a toda a cidade e de certa forma vinculativos para se potenciar uma melhor actuação conjunta (no arvoredo, na utilização da água, nas situações de risco e emergência, etc). O que, por sua vez, poderá clarificar eventuais dúvidas e incertezas ainda existentes referentes à correta repartição de competências. Referiu-se ainda a relevância da formação dos funcionários das Juntas em campos mais específicos (como por ex. arvoredo especial, parques infantis, chafarizes e fontanários, etc...).



Imagem 12 - Espaços verdes na freguesia de Carnide

O futuro próximo poderá, na verdade, dar uma maior eficiência e confiança (interna e externa) num serviço público de limpeza e manutenção de maior qualidade, por duas ordens de factores. Por um lado, pela própria acção das juntas de freguesia, um tipo de acção agora mais atento, mais próximo e mais autónomo. E por outro lado, face às estratégias e investimentos que se prevêem, nestas áreas, pelo lado da Câmara Municipal.

Tal como já verificado aquando das análises para o primeiro relatório de monitorização, as juntas de freguesia mantêm o seu empenho 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. Foram igualmente desenvolvidos diversos processos de aquisição de novos equipamentos. E diversos planos de acção conjunta estão neste momento em construção ou já no terreno, numa colaboração e articulação mais permanente com a CML.

Por seu lado, a CML encontra-se presentemente a analisar as melhores soluções para os investimentos necessários em infra-estruturas de limpeza urbana; nomeadamente em termos de postos de limpeza. Na verdade, estavam já previstos, mesmo antes do processo de reforma administrativa, investimentos nos seguintes campos: (i) construção de novos postos de limpeza; (ii) em remodelações, requalificações e/ou ampliações de infra-estruturas.

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

- Beato: Construção do posto de limpeza do Beato (reconversão das antigas instalações da DMT em Chelas);
- Belém: Construção do posto de limpeza de Belém - “tendo em consideração que o posto da Travessa da Saúde não reúne as condições necessárias para o quadro de pessoal da higiene urbana da junta de freguesia, a CML e a junta de Freguesia de Belém encontrarão uma solução provisória, até que se construa uma nova instalação para a junta de freguesia, na zona do Restelo, e que seja complementar ao posto existente. Essa construção será financiada pela CML”;
- Santa Clara: “a CML e a JF desenvolverão com a maior brevidade todas as acções necessárias para dotar a JF de um posto de limpeza com as características adequadas a um serviço eficaz na freguesia, nomeadamente quanto à localização do mesmo”;
- Santo António: Reformulação das actuais instalações do posto de limpeza do Rato;
- São Domingos de Benfica: Passagem do posto de limpeza do Calhariz para a freguesia, após a conclusão da construção do posto de limpeza do Alto dos Moinhos - o “posto de limpeza de Sete Rios será utilizado provisoriamente pela JF até à construção do novo posto estruturante do Alto dos Moinhos, momento a partir do qual o actual posto estruturante do Calhariz transita para a JF”.

Decorrentes das condições existentes nos actuais postos de limpeza transferidos para as juntas de freguesia, novos compromissos foram assumidos, nomeadamente com a JF das Avenidas Novas (obras de alargamento no edifício onde se encontram em funcionamento a sede da JF e a Escola Básica, por falta de espaço físico nos balneários para os trabalhadores), Estrela e Penha de França (nestes dois casos, pela falta de condições do espaço).

Está presentemente em análise por parte da CML, a possibilidade de criação de um futuro Centro Operacional no Complexo de Olivais, onde se centralizaria todo o serviço do Departamento de Higiene Urbana, permitindo-se assim a libertação de diversos postos de limpeza de natureza estruturante, e passando-se estes assim para a responsabilidade das juntas de freguesia. A motivação para a criação de um centro operacional advém dos benefícios de organização da actividade e gestão logística dos meios materiais e humanos, contrariando a dispersão existente, que tem gerado algumas ineficiências. A par disso, justifica-se ainda pela eficiência que gera em matéria de encargos financeiros correntes na

manutenção e operacionalização dos equipamentos, bem como em matéria de condições de trabalho, adequando as instalações necessárias ao bom desempenho das tarefas e missão atribuídas ao Departamento de Higiene Urbana.

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 10 - 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

Olivaís	2	7	10	1	15		6	4
Parque das Nações	0	3	0	1	2			0
Penha de França	1	4	0		5	2	7	2
Santa Clara	1	6	9		7	1	5	1
Santa Maria Maior	2	4	1	1	3	14	20	5
Santo António	2	2	1		2	1	7	2
São Domingos de Benfica	1	3	5	1	13		1	2
São Vicente	1	4	2		3	7	11	2
Total	33	98	86	9	170	68	195	42

Fonte: CML

A análise dos equipamentos transferidos permite destacar 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%);

Tal como já referido no primeiro relatório, a análise do processo de transferência de equipamentos municipais permite aferir sobre o grau de descentralização conseguido no âmbito da reforma administrativa de Lisboa. Uma descentralização que deve ser entendida à luz das competências transferidas que consistem essencialmente na gestão dos equipamentos de proximidade 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 foram 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;
- Para as áreas dos postos de limpeza, dos mercados e feiras, e dos equipamentos desportivos, as juntas de freguesia têm agora a responsabilidade de gestão e manutenção em cerca de 85% dos equipamentos de toda a cidade;
- Em termos de equipamentos culturais (bibliotecas), a descentralização foi mais contida.

Após a assunção destas competências e respectivos equipamentos, as juntas de freguesia têm procurado adaptar-se às necessidades da sua gestão, bem como identificar e colmatar os constrangimentos dos mesmos; de forma consideravelmente célere por forma a garantir uma

estabilidade ou mesmo incremento na qualidade do serviço público prestado à cidade e aos munícipes.

Estas perspectivas são, efectivamente, demonstradas pelas entrevistas realizadas aos presidentes de Junta de Freguesia. Em termos globais, quer face à caracterização da situação actual como na definição de linhas de acção, as questões mais referidas pelos executivos inquiridos colocaram-se em duas grandes áreas:

- a) Por um lado, com a paulatina percepção e aprendizagem por parte das juntas, na gestão dos diferentes tipos de equipamentos - e no que tal tem implicado em termos de provisionamento de adequada dotação de recursos, de necessidades quotidianas de gestão, de ajustamentos nos serviços prestados decorrentes de uma maior proximidade e diferente percepção, na análise de contratos, etc.
- b) Por outro lado, no reconhecimento de determinados problemas a resolver sobretudo em diálogo com a Câmara Municipal, dada a sua condição de base mais estruturante. Referindo-se aqui os executivos inquiridos sobretudo às questões ligadas a determinados contratos de concessão; bem como à necessidade de realização de obras. Estas são questões particularmente relevantes para as JF, dadas as suas exigências em termos de recursos financeiros que as mesmas implicam; tendo sido por este tipo de razões que o risco percebido para estas áreas tendeu mais para os graus 'médio' e 'alto' - sobretudo, no referente aos equipamentos escolares e aos equipamentos desportivos.

4.2.1 Mercados e feiras

Como já referido anteriormente, foram transferidos para a gestão das juntas de freguesia a grande maioria dos mercados e feiras da cidade (num total de 42 transferências), incluindo em casos de equipamentos de considerável dimensão.



Imagem 13 - Mercado de Alvalade Norte, na Freguesia de Alvalade

As sete juntas de freguesia (das catorze inquiridas até ao momento) que deram reporte referente a mercados e feiras, referem o seguinte:

- A maioria das juntas referiu que a transição decorreu sem problemas e que os mercados estão em bom ou mesmo pleno funcionamento.
- Não obstante, houve lugar a adaptações e dificuldades, decorrentes da transferência de competências, e que têm estado a ser resolvidas em articulação com a CML. As dificuldades mais referidas são na ordem de: determinados problemas de manutenção e consequente necessidade de realização de obras ou investimentos; adaptação dos sistemas de informação das juntas de modo a assegurar as tarefas de gestão correspondentes; alguns contratos desconhecidos ou mesmo considerados injustificados.

A maioria das juntas de freguesia assumiu o processamento e a cobrança das taxas dos respectivos mercados e feiras no mês de Maio. A junta de Carnide foi a pioneira em Abril, a junta de Alvalade iniciou este processo em Junho e as restantes nos meses seguintes. Entretanto, os comerciantes eram informados por carta, em conformidade.

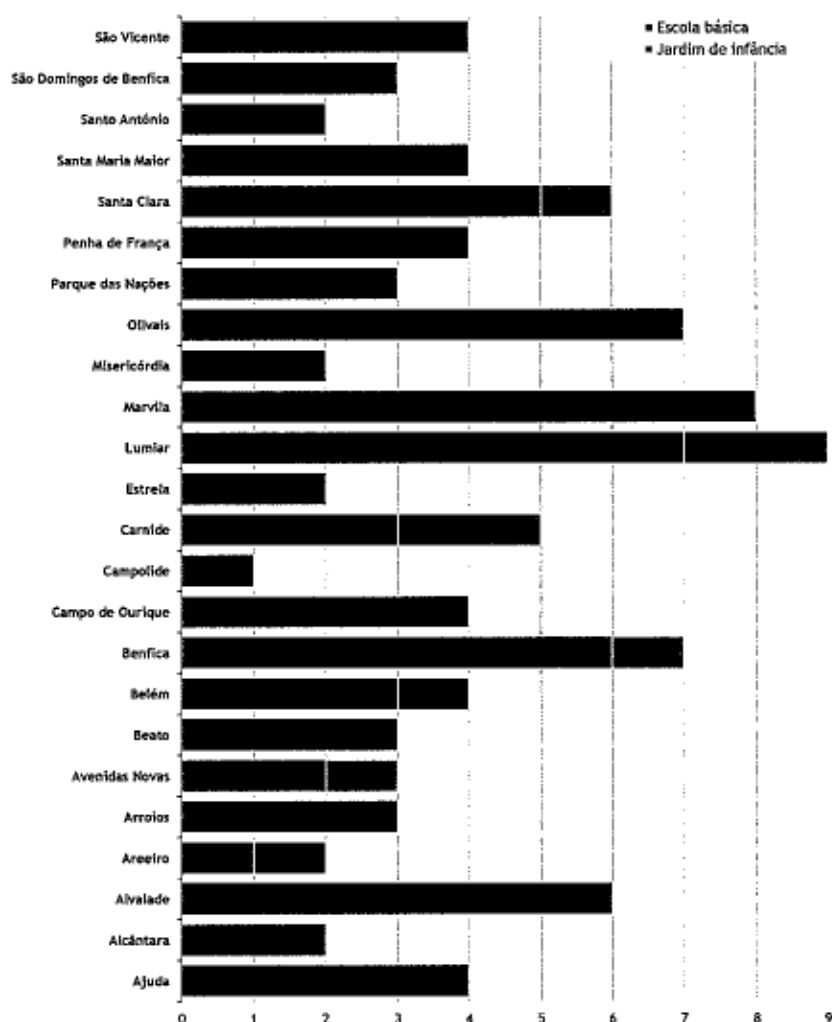
O risco associado a esta competência e avaliado pelas sete juntas, foi percepcionado de modo diverso, como de grau ‘médio’ (4 em 7), ‘baixo’ (2 em 7) ou ‘alto’ (1 em 7). As juntas de freguesia apresentam diversas propostas de qualificação do serviço; nomeadamente em termos de redinamização com novas valências que correspondam às expectativas dos clientes e contribuam para o desenvolvimento local, e a dinamização de mais feiras e eventos.

4.2.2 Equipamentos Escolares

No âmbito da reforma administrativa, foram transferidos para a gestão das juntas de freguesia a totalidade dos equipamentos escolares até então geridos pela Câmara Municipal de Lisboa. A distribuição destes equipamentos pelos territórios reflecte que todas as juntas de freguesia da cidade detêm agora pelo menos uma Escola Básica ou Jardim de Infância no seu território. A distribuição é, naturalmente, diferenciada e decorrente de contextos diversos: Lumiar, Marvila e Benfica têm o maior número de equipamentos deste tipo; enquanto Campolide apenas dispõe de uma Escola Básica.

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

Gráfico 3 - Equipamentos escolares transferidos por Juntas de Freguesia



Fonte: CML

Passados seis meses após a efetiva transferência de competências, e em relação aos estabelecimentos de educação - escolas do 1º ciclo e jardins-de-infância - pode constatar-se que as juntas de freguesia encontram-se já bem enquadradas na gestão das suas competências.

Durante este período, desenvolveram-se reuniões entre a CML e todas as JF, onde foram analisadas todas as questões referentes quer ao regular funcionamento das escolas. Designadamente, em termos da avaliação, planeamento e coordenação das intervenções necessárias nos estabelecimentos de educação (edifícios, anexos, muros/vedações e respectivos equipamentos e mobiliários escolares) e exteriores (ajardinados, recreios, mobiliário exterior e equipamentos infantis e desportivos); bem como em relação aos

programas e acções a serem desenvolvidos e acompanhados. Tal acompanhamento confirma a apreciação feita por parte das juntas inquiridas, em que o relacionamento com a CML foi avaliado positivamente.



Imagem 14 - Escola Padre Abel Varzim, na Freguesia da Misericórdia

Cinco juntas inquiridas referiram a necessidade de realização obras de âmbito mais estrutural em determinadas escolas; sendo que duas destas referiram estarem já essas obras em curso. Duas juntas das inquiridas referiram ainda alguma falta de informação relativa a elementos como contratos, custos de manutenção, investimentos previstos.



Imagem 15 - Escola Básica n.º1 da Sé - Freguesia de Santa Maria Maior

Entre as responsabilidades das juntas, encontra-se a colocação das Auxiliares de Acção Educativa (AAE) nos respetivos estabelecimentos de ensino. Em relação ao rácio estabelecido na Portaria nº 1049-A/2008, de 16 de Setembro, e até final do ano lectivo findo, as Juntas de Freguesia asseguravam rácios superiores ao definido no referido diploma, verificando-se que 95% das salas de JI detinham 1 AAE por cada sala. Por outra parte, as tarefas de rotina necessárias à manutenção do espaço escolar (pequenas reparações, limpeza geral, etc.) têm, de uma maneira global, correspondido às necessidades.

Não obstante se verificar uma boa estabilidade na condução, por parte das juntas de freguesia, para esta área de competência; a preocupação destas para com as escolas mostra ser de grau elevado; daí se inferindo a avaliação do respetivo risco associado. As perceções das juntas dividiram-se entre o grau 'médio' (6 em 13), o grau 'alto' (5 em 13) e o grau 'baixo' (2 em 13).

Após a transferência de competências para as juntas, a Câmara Municipal realizou uma série de obras de beneficiação parcial em 11 estabelecimentos de ensino.

Quadro 11: Obras de beneficiação desenvolvidas em escolas pela CML, após a transferência de competências e até Setembro de 2014

EB S. Sebastião da Pedreira (reparações diversas) - JF Avenidas Novas
Jl nº 1 de Benfica (reparação cobertura) - JF Benfica
EB António Nobre - JF S. Domingos de Benfica
EB Padre José Manuel Rocha e Melo - JF Lumiar
EB Maria da Luz de Deus Ramos (reparação cobertura) - JF Sta. Clara
EB Leão de Arroios (reparação terraços, substituição cobertura, desmonte de toldos e reparação de infiltrações no ginásio) - JF Arroios
EB Parque Silva Porto (Reparações diversas no pavimento recreio exterior) - JF Benfica
EB Vasco da Gama (Desmonte das ligações de água e esgoto ao monobloco sanitário) - JF Parque das Nações
EB Sampaio Garrido (desmonte de equipamento infantil e reparação do piso amortecedor) - JF Arroios
EB Moinhos Restelo (Substituição do ramal de esgoto) - JF Belém

4.2.3 Equipamentos Desportivos

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

Nesta área, e seis meses após a data de transferência dos equipamentos e dos recursos directamente afectos a estes - período que entretanto envolveu uma permanente interligação entre as juntas de freguesia e a CML, para a mais adequada informação e transferência de posições de gestão - a apreciação geral mostra ser a de que o período de transição se encontrará relativamente consolidado. Efectivamente, a considerável estabilidade dos

directores técnicos e demais pessoal (do quadro e prestadores de serviço) nos diversos equipamentos desportivos transferidos, permitiu a continuidade do funcionamento das respectivas instalações sem quaisquer constrangimentos de maior, nas primeiras fases do processo de descentralização.

Em termos de avaliação do risco, a maioria das respostas apontou para um risco de grau 'médio' (6 em 11); duas juntas considerando o risco de grau 'alto', e três de grau 'baixo'. Por sua vez, as juntas avaliaram o relacionamento com a CML como bom ou regular.

Existem, no entanto, diversos aspectos que ainda merecem referência e resolução adequada. Das juntas de freguesia inquiridas, onze receberam equipamentos desportivos e transmitiram a sua análise sobre a situação neste campo. Por sua vez, também o departamento de desporto referiu alguns pontos a dar a devida atenção, por forma a uma melhor estabilização na gestão do desporto público na cidade. Estas questões podem elencar-se nos pontos seguintes:

- A maioria das juntas inquiridas refere que a transição decorreu genericamente bem, embora com dificuldades decorrentes das adaptações necessárias, por parte destas e da sua gestão própria; dificuldades estas entretanto em resolução quer por acção própria quer em articulação com a CML.
- Quase metade das juntas inquiridas (5 em 11) deram conta de relevantes problemas de manutenção e sobretudo da necessidade de realização de obras ou investimentos de carácter mais estruturante; mostrando este ser o grande e quase único constrangimento identificado neste domínio. A realização de obras estruturantes nos equipamentos que delas carecem mostra assim ser a grande preocupação que domina as linhas de acção previstas pelas juntas. Foram, a este propósito, referidas pelas juntas inquiridas, determinadas situações de desentendimento (com a CML) quanto às responsabilidades de cada entidade nestas matérias.
- As piscinas municipais que transitaram para as juntas são edifícios com uma média de 10 anos, requerendo como tal necessidades de manutenção permanente, sobretudo ao nível das pequenas reparações. Porém, o plano de manutenção previsto pela CML para ser realizado em Agosto de cada ano (quando muitas das instalações encerravam) não foi efectivado neste Verão.

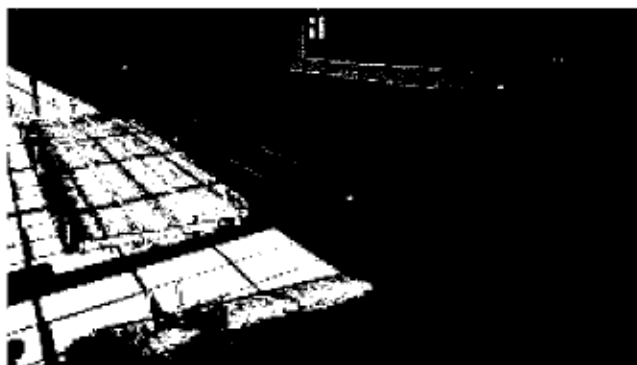


Imagem 16 - Piscina do Restelo na Freguesia de Belém

- Algumas juntas, bem como o Departamento do Desporto, referiram o factor de os resultados de exploração de diversos equipamentos serem deficitários, não obstante a fundamental relevância do carácter social das tarifas e tabelas de preços em vigor. Algumas juntas aprovaram entretanto novas tabelas de preços e novos critérios de descontos ou de isenção; em alguns casos tendo as tarifas aumentado de forma considerável; criando-se por sua vez algumas distorções de serviço público - como a diferenciação de tarifas entre fregueses e não fregueses. Esta situação tem obrigado a CML a desenvolver um levantamento exaustivo sobre o tema, para posterior acção mais comum para toda a cidade.
- Foram reanalisadas as condições relativas à continuidade dos programas da CML, nomeadamente a Natação Curricular das Escolas do 1º Ciclo e o Desporto Mexe Comigo. Nestes âmbitos, a maioria das juntas mostraram total disponibilidade para acolher os programas da CML que constam da deliberação da AML; sendo que duas juntas reclamam junto da CML o pagamento da ocupação relativa a estes programas.
- Encontram-se ainda em esclarecimento algumas situações referentes a contratos de fornecimento de serviços, em áreas como: análises bacteriológicas às águas das piscinas; seguros de responsabilidade civil e de acidentes pessoais; fornecimento de água, gás e electricidade; vigilância e segurança. A transição da maioria destes contratos tem sido gerida pela Central de Compras Municipal, em termos da cessão da posição contratual da CML para cada uma das JF.
- Uma das juntas inquiridas apontou ainda a necessidade de esclarecimentos diversos (em temas como os encargos com pessoal, os equipamentos informáticos, os contratos e seguros, etc.).

4.2.4 Equipamentos Culturais

Foram transferidos para a gestão de sete juntas de freguesia, sete bibliotecas municipais e um auditório (da Biblioteca Municipal Orlando Ribeiro), até então geridos pela Câmara Municipal de Lisboa, num movimento acompanhado, na sua primeira fase, pela transição de 33 funcionários.

As juntas de freguesia inquiridas e que receberam bibliotecas referiram que até ao momento muito pouco se alterou na gestão destas, estando-se ainda a preparar novos quadros de adequada interacção com a própria CML, para um consequente serviço de maior proximidade, em cada equipamento. Daí que o nível de risco neste domínio foi avaliado maioritariamente como 'baixo' (2 em 5) ou 'médio' (2 em 5), tendo uma junta classificado o risco nesta área como de grau 'alto'.



Imagem 17 - Biblioteca Natália Correia, na Freguesia de Carnide

Efectivamente, foram mantidos a maioria dos procedimentos existentes à data de transferência; bem como se mantém a estabilidade na circulação de documentação entre bibliotecas da Rede BLX e a gestão do *Sistema Integrado de Gestão de Bibliotecas Horizon*. Por sua vez, serviços como os de empréstimo domiciliário, de registo e atribuição de cartão de utilizador, de utilização de PC/Internet, de empréstimo intra-bibliotecas encontram-se igualmente estáveis. Mantêm-se ainda os programas nestas áreas, tais como os de APLL (Actividades de Promoção da Leitura e das Literacias) destinado à rede BLX, independentemente da gestão dos equipamentos ser da CML ou das JF.

Em relação a problemáticas a atender, duas juntas referiram a relevância de uma adequada gestão das colecções em rede partilhada com a CML; duas juntas indicaram a necessidade de se proceder a obras de carácter estruturante; e uma junta referiu manter dificuldades para uma adequada dotação de recursos humanos. Apenas três JF se pronunciaram sobre o relacionamento com a CML, em dois casos considerando-o Bom, no outro avaliando-o como Regular.



Imagens 18 e 19 - Biblioteca dos Olivais: Junta de Freguesia dos Olivais

4.3 Habitação, Acção Social e Comunitária

A efectivação de transferência de competências e de recursos nas áreas da habitação, acção social e comunitária envolveu, até ao presente, sobretudo procedimentos no sentido da construção de um quadro de acção mais integrado entre a CML e as novas juntas de freguesia da cidade.

Esta circunstância deve-se ao facto de que as competências nestas áreas confirmadas pela Lei n.º 56/2012, se encontravam já como áreas de acção 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 - nos exemplos do Programa Intervir, ou nos Programas Praia-Campo Infância e Praia-Campo Sénior, entre outros. Estas constituem o maior volume de competência transferidas que foram igualmente acompanhadas pelos valores financeiros já associados aos respectivos PDC. Igualmente transferidas foram 24 carrinhas Lx Porta a Porta, uma para cada freguesia, permitindo assim às juntas de freguesia uma maior intervenção 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.

Para estas áreas, a informação disponibilizada pelos serviços respectivos da CML apontava que todos os diversos programas permanecem na sua continuidade, não existindo ainda dados suficientes que permitam fazer, no seu entender, uma análise comparativa.



Imagens 20 e 21 - Aulas de pintura e refeitório social na Freguesia do Areeiro

Não obstante, as visitas às juntas de freguesia, bem como as inquirições aos seus presidentes e executivos, também se debruçaram sobre estas áreas. Confirmou-se que para o desempenho destas não foram demonstradas grandes preocupações pelas juntas de freguesia auscultadas -

na promoção e execução de projectos de intervenção comunitária, no apoio a actividades culturais e desportivas, no contributo para as políticas municipais de habitação, na definição de critérios de realojamento. O risco associado a estas áreas de competências, por parte das juntas de freguesia inquiridas, foi considerado globalmente como de grau 'baixo'. As linhas de ação identificadas não apontam para estratégias substancialmente diferenciadoras, destacando-se apenas algumas respostas que valorizam a constituição de parcerias nestas áreas ou a importância das questões de financiamento, frequentemente dependente de candidaturas. Também nestas áreas o relacionamento com a CML foi avaliado de forma positiva.

Quanto às áreas da habitação, e pelas respostas dadas, as juntas parecem não estar ainda totalmente seguras do que se pretenderá delas, em termos do desenvolvimento de acções conjuntas de apoio a habitação condigna - não se verificando, para já, dinâmicas mais concretas nestes âmbitos, na sua actividade quotidiana ou nas suas preocupações estratégicas (embora se reconheçam algumas iniciativas e intenções de intervenção).

A CML desenvolveu em conjunto com as juntas, determinadas acções no sentido de uma maior interligação na gestão dos diversos programas de acção social; nomeadamente uma apresentação global dos programas e das suas linhas orientadoras; uma conferência em torno de boas práticas nas áreas da prevenção de comportamentos de risco e do envelhecimento activo; a realização de acções de formação; e o acompanhamento regular no esclarecimento de questões colocadas pelas Juntas de Freguesia.



Imagem 22 - Posto de atendimento social na Junta de Freguesia de Santa Maria Maior

Prevê-se ainda o desenvolvimento de uma série de acções, nomeadamente:

- A criação de uma plataforma conjunta de comunicação entre a CML, Juntas de Freguesia e outras instituições.
- A calendarização de novas conferências sobre Boas práticas na área da Prevenção de Comportamentos de Risco e do Envelhecimento Ativo, como forma de disseminação de conhecimento.
- A calendarização de sessões de trabalho entre técnicos para discussão de casos e metodologias como forma de disseminação de conhecimento.

4.4 Licenciamentos

A efetivação da transferência de competências e de recursos nas áreas dos licenciamentos encontrava-se ainda em fase intermédia de transição, à data da entrega deste segundo relatório de monitorização.

Esta situação ainda intermédia deve-se ao facto de estar ainda em preparação o pleno acesso pelas juntas de freguesia às plataformas informáticas de registo e tramitação dos processos de licenciamento - sendo que, para estes âmbitos, haverá ainda lugar à garantia de um adequado apoio técnico (sobretudo, no âmbito da CML, por parte da UCT) bem como a novas necessidades de formação. É igualmente indicativo o facto de, até 15 de Setembro, as necessidades de recursos humanos para as juntas de freguesia, nas áreas do licenciamento, terem sido apenas preenchidas parcialmente; havendo mesmo diversas juntas ainda sem recursos humanos técnicos para estas áreas.

Os processos de licenciamento objeto de descentralização foram até ao presente assegurados, em termos de gestão processual e tecnológica, pela Câmara Municipal de Lisboa; até se suceder uma efetiva transferência de todos os recursos, humanos e materiais, essenciais para uma adequada gestão desta competência por parte das Juntas de Freguesia. Não obstante, considerou-se que esta competência é formalmente das Juntas de Freguesia desde a primeira fase de transição de competências, sendo por isso que, no âmbito destes processos de licenciamento, a CML tem solicitado respetivos pareceres às Juntas de Freguesia, sendo estes entendidos como pareceres vinculativos.



Imagem 23 - Instalações e Serviços Técnicos na Junta de Freguesia do Parque das Nações

Os presidentes e executivos das juntas de freguesia visitadas foram entrevistados quanto à sua expectativa relativa ao exercício destas competências, tendo-se mantido ou mesmo aumentado a 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. O risco associado a estas competências foi assim avaliado como de grau 'alto' (por metade destas) ou 'médio' (por outra metade).

Uma situação relevante - embora não deixando de ser específica - teve curso no licenciamento dos arraiais, nomeadamente para as festas de Lisboa. Neste caso as respetivas Unidade de Intervenção Territorial trabalharam em grande proximidade com as Juntas de Freguesia, com o objectivo de assegurar que tanto o planeamento das ocupações como o licenciamento das mesmas respeitava as decisões tomadas.

Prevê-se a entrada, para breve, à fase de efectiva transferência de competências para as Juntas de Freguesia com a passagem do licenciamento. Para que tal seja possível a CML deverá assegurar as seguintes condições:

1. Acesso ao sistema Geslis (plataforma informática onde serão registrados e tramitados todos os processos);
2. Acesso a diversas acções de formação para os funcionários da Juntas de Freguesia;
3. Acesso a apoio técnico especializado.

Prevê-se que os pedidos relativos às competências transferidas sejam encaminhados para uma das cinco equipas de apoio técnico existentes em cada uma das UIT. Estas irão assim funcionar como elo de ligação principal entre os diversos serviços da CML e as juntas.

5. Apreciação global do processo de reforma administrativa de Lisboa

1. **O processo de implementação da reforma administrativa da cidade de Lisboa tem desenvolvido o seu curso ao longo do ano de 2014.** A sua 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); e da Deliberação n.º 6/AML/2014, onde consta a identificação do elenco de missões de interesse geral e comum a toda ou a uma parte significativa da cidade, bem como dos espaços, vias ou equipamentos de natureza estruturante para a cidade que devem manter-se no âmbito de intervenção da Câmara Municipal de Lisboa, assim como a definição de critérios da transição do pessoal adequado aos serviços ou equipamentos transferidos.
2. **O presente Relatório apresenta uma análise do estado-da-arte do processo de reforma administrativa de Lisboa, à data de 15 de Setembro de 2014.** Portanto, cerca de 8 meses após a aprovação da Deliberação n.º 6/AML/2014; ou, numa perspectiva mais operacional (e como tal mais monitorizável) 6 meses após a assinatura dos autos de efectivação da transferência de competências. **Esta segunda análise de monitorização expande a desenvolvida aquando do primeiro relatório, que tinha sido efectuada sobretudo com o foco na capacitação administrativa e organizacional das 24 juntas de freguesia.** Com efeito, foram entretanto ampliados os focos de monitorização e de análise para outros universos e problemáticas administrativas e urbanas em questão. Estes desenvolvimentos, de ordem qualitativa e quantitativa, surgem não só das propostas metodológicas inicialmente colocadas; mas também face aos depoimentos e questões levantados pela vereação da CML e pelos membros da Assembleia Municipal de Lisboa (nomeadamente, no âmbito do parecer efectuado pela Comissão Permanente de Descentralização e Obras Municipais, aquando da apreciação ao primeiro relatório). As metodologias empregues para este segundo relatório reflectem assim estes desenvolvimentos. As análises de teor mais qualitativo envolveram já uma sucessão de visitas, entrevistas e análises de instalações, equipamentos e demais estruturas de serviço e administração pública local, para 14 juntas de freguesia; bem como entrevistas e análises de serviços e de processos em quatro direcções municipais da CML; e ainda a realização de 2 focus groups a funcionários municipais, uma metodologia que se pretende igualmente ampliar para os funcionários das juntas de freguesia. Estas metodologias originaram uma apreciação global do processo até à data de 15 de Setembro do corrente ano, bem como uma avaliação do mesmo para cada área de competências sectoriais e transversais. O relatório completa-se com esta 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.

3. **A data de 15 de Setembro de 2014 é uma data relevante, que se interliga justamente com o encerramento da segunda fase de transição de trabalhadores.** Em relação à data de apresentação do primeiro relatório de monitorização (Maio), decorreram novas fases do processo, percebidas por **três determinados movimentos de maior relevância:**

- Pela transição de recursos humanos da CML, no âmbito da chamada ‘segunda fase’, para os mapas de pessoal das juntas de freguesia, ao abrigo do artigo 16.º da referida Lei. Com efeito, no passado dia 10 de Setembro foi aprovada pela CML a Proposta n.º 492/2014 com a lista nominativa de transição voluntária de trabalhadores do mapa de pessoal do município, encerrando-se assim a referida segunda fase do processo de transição de trabalhadores municipais. No total das duas fases, a transição de recursos humanos da CML para as 24 juntas de freguesia fez até ao presente a transição de 1121 colaboradores. A este número há que adicionar 149 funcionários prestadores de serviços e que transitaram ainda na primeira fase. Ou seja, no total das fases um e dois, 1270 trabalhadores transitaram da Câmara Municipal para as 24 novas juntas de freguesia.
- Pela crescente reorganização e adaptação das juntas de freguesia, dos seus executivos, das suas organizações e quadros de pessoal, dos seus modos e processos de funcionamento; por forma a provisionar um mais adequado desempenho das suas novas competências.
- Pela paulatina criação de diversos elementos comuns, necessários à futura consolidação do novo paradigma de governação da cidade (i.e. acções concretas diversas, instrumentos jurídicos e regulamentares, protocolos). Elementos estes necessários nos mais diversos domínios e áreas de competência; desenvolvidos sobretudo por parte da CML mas em conjugação com as Juntas de freguesia da cidade, por forma a que se desenvolva, num futuro próximo, uma estabilização das dinâmicas de governação em quadros mais complexos e subsidiários.

4. **Os estudos desenvolvidos pelos mais conceituados think-tanks de análise a processos de reforma político-administrativa no sector público** - analisados desde o início do processo de reforma administrativa de Lisboa; por sua vez consubstanciados para este processo de monitorização e nesse sentido colocados desde logo em anexo ao primeiro relatório - referem diversas perspectivas e vectores de acção essenciais a atender. Pontos e perspectivas que têm sido cuidadosa e permanentemente revistos, no âmbito deste relevante processo para Lisboa. As situações de conjugação de diversas problemáticas são muito comuns em estruturas de administração pública urbana que

ainda não tiveram a capacidade de se renovar e reformar. Nestes casos interliga-se a fragmentação de políticas, a duplicação de serviços, os domínios de intervenção (crescentemente relevantes) por ocupar, e a insuficiente comunicação entre instituições. Sabe-se que esta era, em relativa medida e pelo menos para as situações de serviço público de maior proximidade, a situação da administração da cidade de Lisboa antes do processo de reforma. E, nestes sentidos, os objectivos mais nobres passariam pela capacitação dos níveis de administração pública urbana, por forma a dar mais adequada resposta à segmentação de políticas ao nível local; e passando assim de um paradigma de fragmentação para um paradigma que conjuga a eficiência com a integração e subsidiariedade de políticas; de forma a dar efectiva resposta às necessidades e anseios dos territórios e das pessoas. Com estes princípios se têm desenvolvido os processos da reforma administrativa de Lisboa.

5. Para a boa e atenta consecução de um processo de reforma da amplitude do presente, e repetindo as afirmações colocadas no primeiro relatório a este propósito, **“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 acção; 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 perspectivas de administração” (C. Pollitt, 2013).
6. A análise de monitorização desenvolvida até à data de Setembro de 2014, mantém a perspectiva de que estas preocupações têm sido prosseguidas. Em termos globais, e mantendo-se todo o processo com uma notável envergadura e complexidade - no que envolveu a transição de cerca de mil e trezentos funcionários, 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 relocalização -; e não obstante diversos e inevitáveis aspectos a carecer de ajustamento; **pode concluir-se que o processo como um todo se mantém a decorrer com apreciável qualidade e coesão.**
7. Esta conclusão suporta-se não somente pelas análises consubstanciadas por esta monitorização, mas inclusive pelo **considerável consenso comprovado entre os diversos stakeholders do processo** e inquiridos até ao momento, através de diferentes metodologias. Em termos gerais, e para os âmbitos das competências das juntas de

freguesia (tanto novas como antigas), estes apontam em geral para um reconhecimento de uma crescente e real materialização dos conceitos de proximidade e de autonomia; em ganhos de eficiência e de agilização, bem como de melhoria no serviço público, nas respostas às necessidades da cidade e da população. A este propósito, realce-se que a apreciação global do processo de reforma pelos executivos das juntas de freguesia inquiridos até ao momento, é positiva ou muito positiva (8 em 14), sendo mesmo um sucesso histórico e/ou que excedeu as expectativas (3 em 14); havendo não obstante executivos que consideram que para que a reforma decorra bem, haverá ainda que resolver determinados obstáculos relevantes (2 em 13); e finalmente uma junta das inquiridas que fez uma apreciação negativa, afirmando que o processo está a correr de forma insuficiente. No global, mostra ser claro que as 24 juntas de freguesia de Lisboa encontram-se crescentemente a assumir o seu novo papel de parceiros mais activos na co-governança de uma cidade cada vez mais exigente e cosmopolita.

8. Este sucesso reflete-se sobretudo na materialização de três campos:

- Na cuidada preparação, por parte da CML, quer dos objetivos e estratégias a assumir para o processo como um todo; quer na gestão da correspondente transição de competências e de recursos, tanto nos períodos prévios (ao longo do ano de 2013), como nas primeira e segunda fases de transição de competências e de recursos; bem como na conjugação destes processos com os próprios processos de reorganização desenvolvidos nas juntas de freguesia;
- Na consideravelmente pacífica transição da larga maioria dos funcionários municipais, ao que não foi alheia uma cuidada gestão do processo, e evidentemente a completa garantia de manutenção dos direitos dos trabalhadores;
- 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.

9. A transição de recursos humanos decorreu quase totalmente de acordo com o previsto na primeira fase; embora na segunda fase as taxas de satisfação tenham sido menores. 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) e que correspondeu a uma taxa de cumprimento de 98 % face ao previsto. Em termos globais, existe um amplo reconhecimento de que esta primeira fase decorreu de forma eficaz e cuidada. A segunda fase de transição de recursos humanos, afigurou-se 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. Nesta segunda fase, 93 trabalhadores foram aceites nas juntas que escolheram; no que correspondeu a uma taxa de satisfação das necessidades iniciais apresentadas pelas juntas de freguesia de apenas 27,5%. Efectivamente, as solicitações expressas pelas juntas de freguesia para este âmbito totalizavam 338 funcionários. O facto de, após esta segunda fase, ainda se manterem algumas importantes necessidades de recursos humanos por parte de diversas juntas, resulta de alguns efeitos conjugados. Desde logo, pela considerável simultaneidade do processo de descentralização de competências com o próprio processo de descentralização de recursos; o que terá deixado muitos trabalhadores da CML com importantes dúvidas sobre a sua efectiva disponibilidade para uma mudança obviamente relevante para a sua vida profissional. Mas também pelo facto de as necessidades transmitidas pelas juntas, feitas sobretudo nos primeiros meses do processo, estarem em algumas situações consideravelmente elevadas e/ou desproporcionadas, face às efectivas necessidades que entretanto se vieram - e virão - a perceber e maturar de melhor forma.

10. Em termos de **instalações administrativas**, da respectiva identificação de necessidades e da correspondente transferência de imóveis para as juntas de freguesia, o ponto de situação em Setembro era de uma crescente estabilização; embora se verifiquem ainda **oito situações de juntas em que a respectiva resolução se encontra ou em curso ou ainda não decidida**. Pela sua relevância para o adequado funcionamento das autarquias de proximidade em Lisboa, e face ao número relevante de oito juntas ainda com dificuldades correspondentes, esta é indubitavelmente uma dimensão a tratar de forma o mais atempada possível.
11. Dimensão igualmente a ter em devida atenção coloca-se nas **áreas mais transversais, de back-office e de suporte à gestão das juntas** (gestão financeira e contabilística, gestão de recursos humanos, apoio jurídico, gestão informática, gestão documental e arquivo, etc.), cujas análises efectuadas bem como as respostas dadas pelos executivos inquiridos apontaram para uma **relativa a elevada insuficiência de recursos**. Se bem que a maioria das juntas esteja, como acima referido, em pleno processo de reorganização, e que a maioria tenha recebido recursos humanos transitados da CML em sede da chamada segunda fase de transição; denotam-se ainda importantes lacunas nestas áreas; bem como um panorama consideravelmente desigual em que algumas juntas mostram estar bem dotadas de recursos de back-office, outras quase não tendo alterado os seus quadros e estruturas de suporte administrativo. Sendo que, para múltiplas situações e casos, se verifique que se tem recorrido a contratações de serviços externos para as mais diversas

necessidades, nomeadamente nas componentes de controlo de gestão, do apoio jurídico, do suporte administrativo geral, da gestão dos recursos humanos, e mesmo do atendimento ao munícipe. Não surpreende assim que o nível de risco para estes campos de suporte administrativo tenha sido avaliado pelas juntas inquiridas maioritariamente como 'alto' (5 em 8; sendo que uma junta avaliou o risco como 'médio' e duas juntas avaliaram o risco como 'baixo'). Assim como o facto de, em relação a principais linhas de ação futuras, quase todas as juntas inquiridas terem apontado a necessidade de colmatar as insuficiências em termos de recursos humanos, sobretudo nas áreas do suporte administrativo - e de determinadas áreas de competência técnica superior ou mesmo dirigente.

12. De referir, ainda, que na área dos **sistemas de informação**, e não obstante os processos de dotação destes para as novas realidades de governação da cidade estarem a ser desenvolvidos como previsto e de forma integrada; ainda comportam elementos de algum risco e a que se deve dar cuidada consideração, dada ser esta uma das áreas centrais para um eficaz e integrado desempenho do serviço público na cidade de Lisboa. Nomeadamente, existe o risco de uma falta de manutenção evolutiva e correctiva das aplicações cedidas e instaladas, nomeadamente em sede da aplicação de licenciamento GESTURBE; esta com necessidades de manutenção de base externa ao universo da CML e das juntas de freguesia; podendo igualmente haver o risco de as juntas de freguesia abandonarem a utilização das aplicações cedidos, decidindo utilizar aplicações informáticas "fechadas" em termos de comunicação com sistemas da CML; e daí decorrendo alguma perda de capacidade global de manutenção bem como de gestão e de monitorização integrada da informação.
13. Em particular, a **passagem integrada das competências nas áreas do licenciamento não está ainda assegurada**, estando ainda em situação intermédia de transferência. A dotação plena desta área de competências irá exigir, por parte das diferentes entidades, uma preparação e interacção muito eficazes. Como se verificou, está ainda em preparação o pleno acesso pelas juntas de freguesia às plataformas informáticas de registo e tramitação dos processos de licenciamento - sendo que, para estes âmbitos, haverá ainda lugar à garantia de um adequado apoio técnico (sobretudo, no âmbito da CML, por parte da UCT) bem como a novas necessidades de formação. É igualmente indicativo o facto de, até 15 de Setembro, as necessidades de recursos humanos para as juntas de freguesia, nas áreas do licenciamento, terem sido apenas preenchidas parcialmente; havendo mesmo diversas juntas ainda sem recursos humanos técnicos para estas áreas. A par dos processos de carácter tecnológico, a CML prevê o desenvolvimento de módulos adicionais de formação de atendimento; bem como acções de follow-up para os próprios técnicos municipais de atendimento.

14. **O processo de transferência de competências e de recursos na área do ambiente urbano encontra-se praticamente concluído e estabilizado.** Tal envolveu um amplo movimento de transição e relevantes adaptações, conjugado em alguns casos com situações locais de dotações insuficientes de recursos humanos e de materiais mecânicos; bem como com um efeito de instabilidade com impacto sobretudo na área da remoção de resíduos. Não obstante, tal como analisado no primeiro relatório de monitorização, no que concerne à óptica das novas responsabilidades das juntas de freguesia esta foi uma fase que se processou de forma consideravelmente pacífica mantendo-se a larga maioria das equipas e dos seus procedimentos operacionais. Existem, não obstante, questões ainda em fase de resolução; tais como a inadequação de instalações para pelo menos duas juntas (das inquiridas); alguma falta de pessoal; envelhecimento e avarias nos equipamentos mecânicos e veículos recebidos. Não obstante, e para estas áreas, o futuro próximo poderá transmitir uma maior eficiência e confiança (interna e externa) num serviço público de limpeza e manutenção de maior qualidade, quer pela própria acção das juntas de freguesia (um tipo de acção agora mais atento, mais próximo e mais autónomo), quer face às estratégias e investimentos que se prevêem, nestas áreas, pelo lado da Câmara Municipal.
15. Um ponto dever ser referido em relação a **problemáticas ainda existentes na área da gestão e manutenção dos equipamentos desportivos.** Por um lado, a considerável estabilidade dos directores técnicos e demais pessoal (do quadro e prestadores de serviço) nos diversos equipamentos desportivos transferidos, permitiu a continuidade do funcionamento das respectivas instalações sem quaisquer constrangimentos de maior, nas primeiras fases do processo de descentralização. Por outro lado, quase metade das juntas inquiridas deram conta de relevantes problemas de manutenção, e sobretudo da necessidade de realização de obras ou investimentos de carácter mais estruturante. Existem, da mesma forma, entendimentos distintos entre a CML e algumas juntas, no que concerne a determinados contratos de fornecimento de serviços, ao carácter social das tarifas e isenções a vigorar; bem como na dinamização de programas tais como a Natação Curricular das Escolas do 1º Ciclo e o Desporto Mexe Comigo.
16. Surgiram, em diversas áreas, relevantes dúvidas e questionamentos ligados à **passagem e fiscalização de contratos.** A transição da maioria dos contratos tem sido gerida pela Central de Compras Municipal, em termos da cessão da posição contratual da CML para cada uma das JF. Esta é uma dimensão que, para a larga maioria das juntas, se encontra-se ainda em análise e muitas vezes em reformulação, no sentido de se promover uma optimização e reestruturação de recursos face às competências das juntas no âmbito da nova realidade territorial.
17. Tal como já referido no primeiro relatório de monitorização, torna-se crescentemente evidente a necessidade da **dotação de plataformas de informação, de instrumentos**

comuns de gestão, bem como de regulamentos globais numa série de dimensões de base estruturante a toda a cidade; que suportem e regulem as responsabilidades e as essenciais interações na prestação dos serviços públicos, entre as principais entidades públicas da cidade. Para tal, será essencial 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 acção conjunta. Assim se contribuindo de forma significativa para a melhor definição de políticas conjuntas e de prioridades de investimento para toda a cidade.

18. A continuidade das análises em sede das juntas de freguesia, ao longo deste processo de monitorização, reforçou a convicção de um dos aspectos mais evidentes em termos de desfasamentos ainda existentes - e bem assim muito referido por praticamente 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 activa.
19. Seis meses após a assinatura dos autos de transferência de competências, e não obstante a confirmação de que o processo de reforma se mantém a ser prosseguido com considerável qualidade e coesão; mantém-se igualmente a convicção de que a reforma ainda não se encontra completa. Os diversos aspectos acima referidos e ainda a carecer de resolução são uma das evidências de tal interpretação. Mas a mais relevante evidência coloca-se num outro nível: o da mudança gradual de paradigma na governação da cidade; do paulatino surgimento de novos e mais capacitados actores na governação desta - incluindo os próprios cidadãos; e do paralelo surgimento de novas e contemporâneas exigências para a administração de uma cidade como Lisboa.