



Departamento de Sociologia

Poder local: Como potenciar a participação dos cidadãos na vida  
do município de Montijo

Alcídio Torres

Trabalho de projecto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração e Políticas Públicas

Orientador:  
Doutor Juan Mozzicafreddo Oriente, Professor Catedrático,  
ISCTE-IUL

Dezembro, 2009



## RESUMO

As exigências de democratização da sociedade colocam à Administração Local a necessidade de aprofundar a participação dos cidadãos nas decisões políticas, de forma a poderem influenciar mais de perto os processos e as decisões que lhes dizem respeito, em particular os relativos à esfera político-administrativa.

Todavia, os cidadãos/municípes não se mobilizam por simples apelos à participação política, uma vez que a mobilização social é um processo vasto e complexo, de mudanças que criam as necessárias condições prévias à participação.

Neste sentido, um melhor funcionamento da Administração Pública e uma possível mudança do comportamento dos cidadãos face ao poder político não podem ser desligados da implementação de estruturas de inserção dos cidadãos na coisa pública. Partindo destas premissas, pretende-se estruturar um projecto de maior participação dos cidadãos/municípes e dos funcionários na vida autárquica, melhorando o seu envolvimento nas acções do município e nas próprias eleições autárquicas, bem como na política de comunicação municipal, com especial ênfase para o Governo Electrónico Local.

É neste contexto que se destaca um conjunto de medidas tendentes a potenciar a participação dos municípes, quer no âmbito da utilização das novas tecnologias, quer na identificação do município como actor da governança na implementação de políticas públicas.

Palavras-chave

Poder Local

Participação

Governo Electrónico Local

Mudança social

## **ABSTRACT**

Society's democratization demands put the Local Administration in need for enhancing the citizens' participation in political decisions, so that they can influence their concerning processes and decisions in a closer way, in particular the ones relative to the political-administrative sphere.

However, the citizens/municipal-inhabitants do not mobilize for simple calls to the political participation, given that the social mobilization is a wide and complex process, of changes that create previous conditions to the participation.

In this way, a better run of the Public Administration and a possible change of citizens' behaviour in view of the political power cannot be shutdown from the implementation of citizens' insertion structures on public affairs. Starting from these premises, we pretend to structure a project of larger participation from the citizens/municipal-inhabitants and from the autarchic life, improving their involvement in municipal actions and the next autarchic elections, as well as in the municipal communication politic, with special emphasis to the Local Electronic Government.

It is in this context that it stands out a set of decisions tending to strengthen the participation of the municipal-inhabitants, whether in the ambit of the new technologies, or in the identification of the community as an actor of leadership in the implementation of public politics.

### Keywords

Local Power

Participation

Local Electronic Government

Social change

## AGRADECIMENTOS

Decorridos quase dois anos de pesquisas e análises no âmbito deste mestrado em Administração e Políticas Públicas, torna-se indispensável utilizar algumas linhas para manifestar o meu reconhecimento e gratidão a quem os merece.

Pela gestão académica deste mestrado, um reconhecimento muito especial ao Professor Doutor Juan Mozzicafreddo, não só pelos ensinamentos que soube ministrar em cada uma das unidades curriculares que leccionou, como pela orientação que imprimiu ao trabalho de projecto agora apresentado. O mesmo agradecimento é extensivo a todos os docentes do mestrado, pelo empenho e brio que colocaram nas suas exposições, bem como aos colegas que, com moderação e humildade, contribuíram para enriquecer o debate nas aulas.

Um agradecimento particular à Presidente da Câmara Municipal de Montijo, por me ter sabido ouvir sempre com muita atenção e levado a sério muitas das sugestões que lhe foram apresentadas. Algumas delas terão, por certo, continuidade operacional já depois da conclusão deste mestrado.

Por fim, um reconhecimento de gratidão aos meus filhos (Ricardo, Rafael e Rodrigo) pela compreensão e apoio a este grande empreendimento. A eles, devo a inspiração para meter ombros a este trabalho de projecto, cuja realização implicou muita concentração, persistência, disponibilidade e determinação. À minha companheira Conceição, uma mãe inigualável e determinada numa educação dos filhos não permissiva e com regras, mas afectuosa, o meu sincero e profundo agradecimento pela sua compreensão e tolerância quase inexcedíveis.

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>CAPÍTULO 1: AS DIFERENTES PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE ABORDAGEM À REFORMA ADMINISTRATIVA</b> . .	3
1.1. O modelo burocrático weberiano .....	4
1.2. New Public Management .....	7
1.2.1. O sector público e a distinção entre cliente e cidadão .....	11
1.3. New Public Service .....	14
1.3.1. A cidadania participada .....	17
1.3.2. Informação como pré-condição básica de participação .....	19
<b>CAPÍTULO 2: CARACTERIZAÇÃO SUMÁRIA DA ESTRUTURA DEMOGRÁFICA, DAS ATRIBUIÇÕES DE</b>	
<b>COMPETÊNCIAS NA CÂMARA MUNICIPAL E DO SEU MODELO DE GESTÃO</b> .....	23
2.1. População residente no concelho de Montijo .....	23
2.1.1 Competências e atribuições da Câmara Municipal .....	25
2.2. Diagnóstico das disfuncionalidades e a importância de mudar .....	27
2.3. Apresentação resumida do modelo de intervenção .....	29
2.4. Melhorar a qualidade do serviço prestado e o envolvimento dos cidadãos na política	
municipal .....	33
2.4.1. Criação do governo electrónico local .....	33
2.4.2. Institucionalizar a interacção entre os actores públicos e sociais: Criação da	
Comissão de Utentes e Administração Pública .....	40
2.4.3. Melhorar o envolvimento dos funcionários na comunicação	
interna da autarquia .....	40
2.4.4. Identificação do município como actor da governança na implementação das	
políticas públicas .....	43
2.4.5. Reuniões com associações locais e partidos políticos .....	43
2.4.6. Inquéritos antes das visitas .....	44
2.4.7. Sessão pública com passagem de power point .....	44
2.4.8. Criação de grupos de estudos locais .....	45
2.4.9. Participação de técnicos do município nas sessões públicas .....	45
2.4.10. Contribuir para melhorar o nível de participação eleitoral .....	47
2.4.11. Organização de debates sobre temas relevantes para o município .....	49

2.4.12. Processo de escolha de candidatos autárquicos antecedido de consultas .....	49
2.4.13. Elaboração de um código de conduta dos eleitos locais .....	50
<b>CAPÍTULO 3: RESULTADOS ESPERADOS DA INTERVENÇÃO.....</b>	<b>53</b>
3.1. As novas tecnologias .....	53
3.2. A participação dos cidadãos .....	55
3.3. Procedimentos e processos implementados .....	56
3.3.1. Melhorar a qualidade do serviço prestado e o envolvimento dos cidadãos na política de comunicação municipal.....	57
3.3.2. Institucionalizar a interacção entre os actores públicos e sociais .....	57
3.3.3. Melhorar o envolvimento dos funcionários na comunicação interna .....	57
3.3.4. Identificação do município como actor da governança na implementação das políticas públicas.....	58
3.3.5. Contribuir para melhorar o nível de participação eleitoral .....	61
<b>CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>66</b>

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1. Características da gestão pública tradicional .....	6
Quadro 1.2. Cliente – Cidadão: Diferentes Lógicas sobre Direitos e Deveres .....	13
Quadro 2.1. População do concelho de Montijo em 2001 .....	24
Quadro 2.2. População residente no concelho de Montijo por Freguesia .....	24
Quadro 2.3. Resumo do projecto a implementar na Câmara Município de Montijo.....	31
Quadro 2.4. As medidas e os objectivos .....	39
Quadro 2.5. As medidas e os objectivos .....	42
Quadro 2.6. As medidas e os objectivos .....	47
Quadro 2.7. Eleições Autárquicas no Município de Montijo.....	48
Quadro 2.8. Os dez concelhos do país com maiores taxas de abstenção .....	49
Quadro 2.9. As medidas e os objectivos .....	51

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1. Site da Câmara Municipal de Montijo.....	34
Figura 2.2. Visita do executivo municipal às freguesias.....	44

## INTRODUÇÃO

No limiar de um novo milénio urge inaugurar um novo modelo de gestão pública, fundado na emancipação de uma nova cidadania, na emergência de uma sociedade civil organizada e actuante, ao lado do Poder Público, capaz de produzir espaços públicos participativos. Para ser um protagonista activo na concepção, implementação e avaliação das políticas públicas, o cidadão não pode encerrar a sua participação política no acto de votar, devendo concretizar de forma mais directa e quotidiana o contacto com o governo local, de modo a ter um papel crescente no processo de decisão. O objectivo do presente trabalho de projecto em Administração e Políticas Públicas e intitulado “Poder Local: Como Potenciar a Participação dos Cidadãos na Vida do Município de Montijo” é reconfigurar novas práticas do poder local com vista a valorizar a participação dos munícipes na coisa pública. O modelo agora apresentado engloba no seu âmago dois pressupostos importantes para a modernização da gestão pública e a democratização do poder local; a) a melhoria da qualidade do serviço público prestado e o envolvimento dos cidadãos e dos funcionários na política de comunicação municipal; b) a identificação do município com uma governança eficiente, eficaz e equitativa na implementação das políticas públicas.

No âmbito de trabalhos de investigação versando o papel do desenvolvimento local e das autarquias locais, vários têm sido os autores empenhados em sublinhar a importância da participação nas sociedades actuais. É neste contexto que Guerreiro (2008), se refere à participação, como uma condição *sine qua non* para a legitimação de uma acção de mudança, a qual se pretende que seja viável e duradoura. As batalhas da eficiência e da modernização só podem ser ganhas, conforme refere Simões (2007.41), “com o recurso massivo às novas tecnologias de informação, alicerçadas numa aposta forte nas pessoas, a essência de qualquer projecto de melhoria, e no investimento criterioso em tecnologias adequadas ao desenvolvimento pretendido”.

Assinale-se ainda, a propósito das novas responsabilidades da sociedade civil na administração da coisa pública, o papel das novas tecnologias, nomeadamente o conceito de *e-government*, cujos procedimentos serão desenvolvidos no âmbito de um dos pontos deste trabalho de projecto. O conceito de *e-government* não pode deixar de envolver o recurso a novas formas de fazer o que o poder central e a Administração Pública produzem, adoptando práticas de base digital capazes de permitir ganhos substanciais em termos de eficiência, acesso à informação, tempo de resposta e uma maior proximidade ao cidadão (Gouveia, 2003). *E-government* é, ao fim e ao cabo, segundo Santos e Amaral (2003), a utilização que os organismos

públicos fazem, sejam eles centrais, regionais ou locais, das tecnologias da informação e da comunicação.

Não obstante o modelo apresentado se dirigir à Câmara Municipal de Montijo, estamos em crer que, na grande parte dos contributos formulados, o projecto pode ser aplicado à esmagadora maioria dos municípios portugueses.

O processo de reflexão agora apresentado parte da experiência profissional do narrador, consubstanciada: a) no contacto directo com a realidade; b) na análise documental; c) na participação em múltiplas reuniões municipais e intermunicipais; d) na elaboração de textos escritos sobre as temáticas em análise.

A este respeito refira-se que, no primeiro capítulo deste projecto está vertida toda a análise sobre as diferentes perspectivas teóricas de abordagem à reforma Administrativa. O segundo capítulo faz uma análise demográfica do concelho de Montijo e uma apresentação resumida do modelo de intervenção, enquanto o terceiro capítulo enfatiza alguns dos resultados decorrentes da introdução de alguns dos processos apresentados no segundo capítulo. No que concerne, ainda, à não implementação de alguns dos processos previstos neste projecto estruturante, já é possível, no lapso temporal que medeia entre o planeamento e a fase de redacção final do mesmo, discernir sobre algumas limitações e potencialidades da sua aplicação.

**CAPÍTULO PRIMEIRO:****AS DIFERENTES PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE ABORDAGEM À REFORMA ADMINISTRATIVA**

Ao longo da história da Administração Pública, as reformas ou as mudanças no sistema administrativo estão associadas a diferentes modelos de gestão pública, por sua vez associados às mudanças no modelo de Estado. A cada modelo de Estado corresponde um modelo de Administração Pública, o qual procura reflectir as preferências e os valores que este procura promover (Rocha, 2001). O século XX é profícuo em acontecimentos marcantes para o debate das políticas públicas e da administração pública. Nas últimas décadas do século passado, o mundo experimentou intensas transformações em sentido económico e tecnológico com fortes implicações sobre as instituições políticas estatais e interestatais (internacionais). Neste turbilhão de mudanças, o Estado era considerado o veículo capaz de alcançar a tão almejada mudança social, com igualdade e desenvolvimento económico (Rosanvallon, 1981).

No entanto, a crise da economia, do Estado e da sociedade, em meados da década de 70, arrasta consigo aquilo que foi a base de sustentação do apogeu das economias no pós II Guerra. Razões de ordem estrutural explicam, em parte, (i) o peso dos constrangimentos financeiros nas despesas do estado resultantes do aumento dos gastos sociais; (ii) a complexidade de funcionamento da administração pública; (iii) a alteração das expectativas, necessidades e exigências dos cidadãos quer devido ao surgimento de novas expectativas – qualidade dos serviços e dos atendimentos, que originam novas funções de regulação e de administração – quer devido à progressão dos direitos dos cidadãos, agora preocupados com a participação na esfera da administração. As novas tendências de transformação da administração pública com vista a dotá-la de uma estrutura menos centralizada e mais equitativa, bem como a tentativa de estabelecer formas de governação mais flexíveis e transparentes não podem também deixar de ser equacionadas (Rocha, 2000; Mozzicafreddo, 2001).

Como resultado da crise, emerge uma vontade política de reforma dos Estados, impulsionada por diversos factores, como a globalização da economia, a sobrecarga das despesas públicas, a ausência de condições propícias para o desenvolvimento económico, a privatização, etc. Nesse sentido, a maior parte dos Estados desenvolveu, nas últimas duas décadas do pretérito século, um conjunto de políticas e estratégias de reforma das suas estruturas organizativas, com vista a incutir mudanças fundamentais no sistema administrativo (Pitschas, 2001; Carapeto *et al.* 2005: 23; Peters, 1996: 2; Giauque, 2003).

A reforma administrativa surge, assim, como um processo de mudança, com vista a ajustar as estruturas e o funcionamento administrativo, em consonância com as pressões do

ambiente político e social. Com a vantagem de ultrapassar as clivagens e a falta de comunicação na interacção entre o Estado e os cidadãos (Araújo, 1994). A reforma implica, assim, a mudança de estruturas administrativas, a redução do sector público e da intervenção do Estado, a flexibilidade de gestão e a alteração de processos, além de um novo relacionamento entre a Administração e os cidadãos, considerados um elemento chave das reformas, agora na qualidade de clientes e consumidores dos serviços públicos (Rocha, 1995; Giauque, 2003).

### **1.1. O modelo burocrático weberiano**

No processo de formação dos Estados modernos, a construção de uma burocracia eficiente dependeu, sobretudo, do labor de advogados, diplomatas e funcionários públicos, sendo a propagação do projecto, inicialmente imaginário, de uma nação culturalmente unificada obra de escritores, historiadores e jornalistas, sem esquecer os anteriores esforços diplomáticos e militares de estadistas como Cavour e Bismack. Esses dois desenvolvimentos culminaram no Estado-nação europeu do século XIX que, seja como for, fornece o contexto de onde deriva o actual entendimento normativo que o Estado constitucional tem de si próprio (Habermas, 1995). O sector público, vocacionado para a promoção do bem-estar social, teve um forte crescimento durante o século XX, com a burocracia a assumir-se como o modelo de organização mais adequado para o desenvolvimento dos postulados keynesianos. Barzeley (1998), escreve sobre as reformas na burocracia e a sua incidência nos aspectos mais relevantes, com vista a satisfazer o interesse público: honestidade e eficácia.

Croizer (1963), no que concerne ao próprio conceito de burocracia como sistema, menciona quatro características das organizações do tipo burocrático, que explicam a sua pouca flexibilidade e difícil adaptação ao ambiente:

- ❖ O desenvolvimento de normas impessoais;
- ❖ A centralização das decisões;
- ❖ O desenvolvimento de relações de poder paralelas às formalmente estabelecidas;
- ❖ O afastamento entre os diferentes níveis hierárquicos, o que significa que os membros da organização perdem a visão de conjunto.

O modelo burocrático weberiano corresponde ao desenvolvimento do Estado Liberal, que vigorou no início do século XX, influenciado pelas ideias liberais, e que reduziu ao mínimo a sua intervenção na vida económica e social, limitando-se a Administração Pública neutral a executar as decisões do Governo em conformidade com as regras da gestão. A perspectiva tradicional, que se limitou a executar as decisões do governo de acordo com as regras de gestão confia, quase em exclusivo, na capacidade das organizações burocráticas para se auto-estruturar,

de forma a melhorar o seu funcionamento. A abordagem da reforma administrativa tradicional acredita que a administração só pode ser estruturada através do modelo weberiano e, por isso, a sua única preocupação é fazer com que o sistema burocrático funcione melhor (Rocha, 2000; Araújo, 1999).

Na organização da actividade da Administração Pública tradicional, que se baseou durante largas décadas na divisão vertical do trabalho, na distribuição da autoridade, na reorganização e introdução de novas técnicas e processos (Rocha, 2000; Walsh, 1995), os utentes dos serviços eram vistos como necessitando de assistência, com o Governo a efectuar, através da gestão de programas públicos, os necessários esforços para fornecer o auxílio adequado (Rocha, 2000; Denhardt, 2003). Tratava-se, pois, como refere Barzelay (1998), de uma estrutura honesta no seu funcionamento, sem financiamentos excessivos, ou apropriação de fundos públicos; uma estrutura eficaz para facilitar e melhorar os denominados serviços essenciais, nomeadamente infra-estruturas, saúde e educação.

No entanto, segundo Peters (1996), a gestão efectiva é muito restringida em organizações hierárquicas e baseadas em regras. O modelo hierárquico implica, assim, uma luta constante por mais poder e autoridade, reduzida flexibilidade no processo de decisão e uma contínua relação com os níveis superiores da hierarquia em muitas das acções e das decisões a tomar. A esta concepção não era alheia uma atitude paternalista e uma ausência de prestação de contas (Farrell, 2000) com as organizações públicas a decidirem o que era ou não bom para os cidadãos e a definirem a melhor forma de prover o fornecimento desses mesmos serviços (Lips, 1998; Araújo, 2000). As críticas ao modelo de gestão tradicional consolidam-se nas últimas décadas do século XX, porque o Estado não é capaz de responder aos problemas resultantes do aumento da complexidade, o equivalente às grandes empresas que se manifestam impotentes para dominar o vasto conjunto de empresas, acabando por perder o contacto com a realidade (Crozier, 1963). Pelo que atrás foi exposto, no que se refere aos principais postulados do modelo burocrático, traduzidos numa excessiva preocupação no respeito por regras e procedimentos, e num défice democrático motivado pela dicotomia política/administração, não é demais apontar as principais características do modelo administrativo tradicional, formuladas no quadro 1.1. Nele, são referidas as principais características da gestão pública tradicional, orientada para uma regulação com objectivos vagos, numa gestão virada para dentro; na falta de competências; na ausência de responsabilidade na gestão e na motivação para introduzir melhorias; na centralização; na função pública burocrática; na ausência de avaliação e de técnicas de gestão.

**Quadro 1.1. – Características da gestão pública tradicional**

Regulação e objectivos vagos	Ênfase na regulação, que incide nos aspectos orçamentais e legais, provocando a formulação de objectivos vagos e não quantificados.
Gestão orientada para dentro	Os funcionários estão mais preocupados com políticos e com instâncias administrativas do que com os cidadãos.
Falta de competência	A regulação, complexa e paralisante, e os interesses criados afogam as tentativas de introduzir melhorias e inovações.
Ausência de responsabilidade de gestão e motivação para introduzir melhorias	Parece dificilmente sustentável a ignorância dos mecanismos de mercado e a competência nos serviços públicos que não são puros.
Ausência de avaliação e de técnicas de gestão	Os objectivos vagos e não quantificados juntamente com a ênfase quase exclusiva no cumprimento da legalidade, com ausência de responsabilidades de gestão, dificultam o estabelecimento de sistemas de avaliação, conduzindo o trabalho administrativo à rotina e a toma de decisões à inércia.
Centralização	Tanto nas decisões, como na gestão, está de acordo com a concepção hierarquizada que tem da estrutura.
Função pública burocrática	Em consequência de tudo o que foi dito anteriormente, há cada vez mais rigidez, sendo especialmente significativas as relacionadas com a gestão do pessoal.

Fonte: Montesinos e Gimeno (1998: 147-148)

No entanto, mesmo considerando as disfuncionalidades resultantes, entre outros factores, do bloqueio da iniciativa individual dos funcionários, da falta de participação dos cidadãos e da centralização excessiva do processo de tomada de decisões, o modelo burocrático weberiano representou um progresso notável em relação à administração patrimonial e autoritária (Pitschas, 2007) e irá sobreviver por ser essencial a uma boa gestão pública e porque os valores democráticos estão associados à burocracia, embora reconhecendo que esta tem de ser redesenhada, de forma a evitar as disfunções burocráticas (Aucoin, 1998).

Na verdade, não obstante as justificadas críticas antes assinaladas ao modelo e ao funcionamento da burocracia, pelo menos no caso português, “uma das razões da sua limitada responsabilidade pública e de algumas das limitações em matéria de eficácia e de eficiência assentarem numa insuficiente burocracia. O modelo burocrático da organização, no sentido em que os clássicos da teoria da organização o postularam- Weber, Fayol, Taylor, e mesmo mais recentemente Mintzber e Friedberg sublinha que, para limitar as disfuncionalidades de uma administração menos profissional e arbitrária, a administração deve reger-se pela especialização funcional e qualificação dos serviços, posições hierárquicas com competências decisórias e fiscalizadoras formalmente atribuídas, sistemas de regras e procedimentos de implementação da lei e da imparcialidade dos actos e decisões administrativas” (Mozzicafreddo, 2001).

## 1.2. New Public Management

A mudança do modelo de administração científica ou tradicional para o modelo denominado profissional deve-se à construção do Estado de “welfare” e ao aumento das funções do Estado. A reforma da Administração Pública, cujos contornos se começaram a desenhar em meados da década de setenta, procura resolver a crise do Estado de “welfare” e substituir a Administração profissional por um outro modelo de administração. Não obstante as críticas ao modelo burocrático criarem o ambiente propício para a mudança na abordagem à teoria administrativa, os grandes factores de mudança devem-se, sobretudo, ao aparecimento do “welfare social” e ao aumento de despesas com a saúde, a educação e a segurança social, com implicações no aumento de funcionários públicos (Rocha, 2000). Para além dos constrangimentos financeiros, Mozzicafreddo (2001:3-11) destaca algumas razões estruturais para a ocorrência das reformas na Administração Pública, primeiro ao nível macro, depois ao nível micro:

- ❖ Complexidade do funcionamento da administração (muito normativa);
- ❖ Alteração das expectativas, necessidade e exigência dos cidadãos;
- ❖ Tendências para estruturas menos centralizadas e mais equitativas.

A produção de diversas obras confluentes na crítica ao “welfare state” criaram na opinião pública um ambiente favorável ao desmantelamento do Estado Social e a cortes drásticos na despesa pública com políticas sociais. De acordo com (Araújo, 2007), a Função Pública desenvolvia as suas actividades de acordo com duas ideias fundamentais:

- ❖ Os funcionários são profissionais que trabalham dentro de um sistema de carreira isolado do mercado de trabalho privado, que dispõem de práticas de emprego, tabelas salariais e esquemas de promoções próprios;
- ❖ Existe um conjunto de normas e procedimentos que reduz o poder discricionário dos

dirigentes e cujo objectivo é manter a neutralidade e a imparcialidade do tratamento, bem como impedir o aparecimento de interesses pessoais ou particulares.

Perante as dificuldades do Estado-Providência, a New Public Management vem enfatizar a importância ou a necessidade da eficiência, da eficácia e da racionalização da administração pública direccionada para o desempenho (Ackroyd *et al.*, 2007), bem como a ideia de que o Governo funcionará melhor se for gerido como um organismo do sector privado, orientado pelo mercado e não pela hierarquia (Peters, 1996).

A denominação de NPM, baseando-se na insatisfação do modelo de gestão adoptado pelo Welfare State serve, sobretudo, para identificar os esforços desenvolvidos nas últimas décadas do século XX com vista a modernizar e reformar o modelo de gestão pública (Hood, 1991), embora a expressão tanto possa contribuir para obscurecer como para esclarecer os conceitos subjacentes às reformas (Hood, 1991, Pollitt, 1990). O conceito de New Public Management é complexo e tem origem em diferentes pontos de vista defendidos por autores que inspiraram a doutrina de líderes políticos (Thatcher e Reagan) e de alguns países (EUA, Canadá, Nova Zelândia e Austrália). Com a obra *Reinventing Government*, Osborne e Gaebler (1992) inscreveram os seus nomes neste importante processo de reformas políticas. Os oito capítulos desta obra preconizam tanto os apelos à mudança organizacional, como a necessidade de criar uma nova perspectiva de cultura organizacional, materializada em dez medidas essenciais:

- ❖ Maior enfoque na direcção e supervisão das prestações em vez da produção em si;
- ❖ Mais do que entregar serviços, dar mais poderes às comunidades;
- ❖ Promover a competência diminuindo as práticas monopolistas;
- ❖ Transformar as organizações guiadas por regras, adoptando uma orientação estratégica determinada pela missão;
- ❖ Orientação por resultados mais do que por inputs, aplicando indicadores adequados de desempenho;
- ❖ Administração orientada para o cliente e não para a burocracia;
- ❖ Administração concentrada em ganhar recursos e não apenas em gastá-los;
- ❖ Prevenir em vez de remediar, incentivando uma administração pró-activa e não meramente reactiva;
- ❖ Aposta na implementação de processos de descentralização, reforçando o trabalho participativo e as equipas;
- ❖ Potenciar mais a mudança a partir do mercado do que através do sector público.

A reforma administrativa é implementada em muitos Estados tendo por base dois paradigmas: O primeiro é conhecido como o da teoria da escolha pública, que defende

a necessidade de restabelecer a primazia do governo representativo sobre a burocracia e sublinha a necessidade de uma maior centralização. O segundo paradigma, conhecido como managerialismo, enfatiza a necessidade de agilizar a Administração Pública, substituindo os processos e métodos administrativos por modelos de gestão empresarial (Aucoin, 1990).

A New Public Management destina-se a aproximar a acção administrativa do mercado e a reforçar as capacidades de gestão nas burocracias públicas e nos sistemas da função pública. O paradigma para esta evolução constrói-se através da privatização, da redução do número de funcionários públicos, da reestruturação da função pública, e da introdução de um mecanismo semelhante aos de mercado. O objectivo é melhorar a prestação dos serviços públicos, construir novas formas de parceria entre organizações estatais e não estatais, bem como de novos tipos de regulação e responsabilização (Pitschas, 2003). Para Gomes (2007), o sector público é levado a importar modelos e práticas do sector privado, de forma a compensar o seu défice de legitimidade em nome da eficácia e do mercado, sem deixar de responder ao crescimento em demasia do Governo, que se tornou muito dispendioso e limitativo da iniciativa individual (Pollitt, 1990).

A abordagem à New Public Management, representada pelas doutrinas administrativas que dominaram a agenda da reforma em vários países da OCDE a partir dos finais da década de 70 do século XX, é constituída por sete elementos chave, interligados entre si (Hood, 1991):

- ❖ A preocupação com a disciplina e parcimónia na utilização de recursos, assumindo cortes nos custos e procurando uma maior eficiência na utilização dos recursos;
- ❖ A entrada no sector público de gestores profissionais oriundos do sector privado, com vista à profissionalização da gestão e de novas técnicas gestionárias;
- ❖ A definição de medidas e padrões de desempenho com objectivos mensuráveis e definidos com clareza;
- ❖ A desagregação de unidades do sector público, com a divisão de grandes estruturas em unidades mais pequenas, com o recurso a formas inovadoras de organização das actividades;
- ❖ A preocupação com o controlo de resultados, insistindo nos resultados e não nos processos;
- ❖ A introdução de factores capazes de promover a concorrência no sector público, mormente com a contratação, de forma a fazer baixar os custos e melhorar a qualidade da prestação dos serviços;
- ❖ A ênfase nos estilos e práticas de gestão do sector privado, com a introdução de modelos que flexibilizem a gestão.

A concepção do sector público como empreendedor selectivo, baseada em critérios empresariais, competitivos entre si e com o sector privado (Osborne, e Gaebler, 1992), é contrariada por diversos autores que vêem nesta proposta um elevado risco de empresarização da administração pública (Terry, 1993; Moe, 1994).

Numa dimensão micro-organizacional, os princípios prescritos por Osborne e Gaebler propõem a adopção de tecnologia de ponta. Numa dimensão macro-organizacional defendem um sector público como empreendedor selectivo, baseado em critérios empresariais, competitivos entre si e com o sector privado. A proposta de Osborne e Gaebler, tomada no seu conjunto, é um composto de aspectos positivos e negativos, designados colectivamente de “governo reinventado” (Goodsell e True, 1993). Na perspectiva de outros autores Terry (1993) e Moe (1994), a proposta de Osborn e Gaebler engloba, numa óptica de gestão, dúvidas relacionadas com os limites entre autonomia, participação e responsabilidade, entre competição e paralelismo, entre interesse público e viabilidade de mercado. O problema básico resultante da proposta do empreendedorismo público é o elevado risco de empresarização da administração pública. Na verdade, a distância entre cidadão e consumidor torna-se, segundo a sua crítica mais recorrente, irreconciliável com a democracia numa escala global, porque peca em captar a verdadeira dimensão política do Estado, quando reduz a sua acção final à utilidade do mercado.

Em sentido oposto vai a tese de Simon (1981), ao enfatizar o carácter não distributivo do Estado, dada a sua ineficácia, uma vez que acaba por privilegiar, sobretudo, a classe média. Na sua óptica, a solução passa por cortar, em grande medida, os orçamentos sociais e assistir financeiramente os pobres, que se distinguem dos vagabundos e dos falsos desempregados.

Pollitt (1990), refere a necessidade de identificar um conjunto de factores de diferenciação entre os sectores público e privado que, na sua perspectiva, poderão condicionar e até desvirtuar a aplicação de conceitos e técnicas oriundas do sector privado no sector público. Refere-se, por exemplo, à gestão de pessoal; à relação oferta/rendimento; ao enquadramento legal; à ausência ou insuficiência de organizações em competição; aos múltiplos e conflitantes objectivos e prioridades; aos processos orientados para o cliente/cidadão; à responsabilidade perante os eleitores. No mesmo diapasão vão as críticas de Moe (1994), quando defende que gerir um programa ou serviço público não é o mesmo que gerir uma empresa, porque a missão do serviço público é determinada pelos representantes do povo e não pelos gestores. Por sua vez, Denhardt (2003), referindo-se ao índice do livro *Reinventing Government*, chamava a atenção para o facto de não se encontrar no mesmo qualquer referência à justiça, à equidade, à participação, à liderança, nem mesmo nenhuma alusão às palavras “cidadãos” ou “cidadania”. Por isso,

interroga-se o autor, não é estranho as reformas serem discutidas de forma tão substancial e influente sem uma abordagem ao papel dos cidadãos ou da cidadania?

### **1.2.1. O sector público e a distinção entre cliente e cidadão**

Enquanto as empresas privadas são livres de produzirem o que entenderem, a responsabilidade diferenciada das instituições públicas obriga-as a considerar outra função da produção, que é a gestão política (pública). Assim sendo, a gestão política sobrepõe-se à gestão interna, pelo que o trabalho de um gestor público responde a dois aspectos diferentes: a eficiência e a eficácia (Giauque, 2003).

A ideia de uma gestão mais eficiente da administração pública resulta da ideia de neutralidade técnica dos administradores profissionais (gestão empresarial), bem como do facto da administração orientada para o cliente ser mais democrática, tendo em conta que a relação entre a preferência do público/cliente e a prestação de serviços é mais próxima e estreita. No entanto, o mercado e o sector privado estão longe de serem autónomos ou eficientes, quer no sentido organizacional, da qualidade dos seus produtos, da rendibilidade das suas operações, quer na perspectiva da qualificação dos recursos humanos e da investigação industrial, daí afirmar-se que o pano de fundo contra o qual se desenha o novo modelo de gestão se assemelha a uma imagem projectada num écran desfocado por clivagens políticas (Mozzicafreddo, 2001). Por assim ser é que não podemos desligar a gestão pública do interesse público, devendo considerar-se, de forma sintética, alguns elementos enquadradores das expectativas e das possibilidades percebidas pelos cidadãos no que parece ser mais premente na reformulação do interesse público<sup>1</sup>:

- ❖ a coesão social e a equidade pública, entendida com um nível superior à integração social, onde as práticas e os valores de justiça nas políticas públicas e de democraticidade na gestão dos recursos colectivos deveriam ser as orientações principais;
- ❖ a eficiência, a produtividade e a competitividade na vida profissional, que resultam da organização, da inovação e da qualificação, enquanto práticas e valores profissionais;
- ❖ a responsabilidade, a transparência e a imparcialidade dos actos públicos e privados,

---

<sup>1</sup> Mozzicafreddo distingue a propósito do interesse público, em termos latos, três quadros de interpretação; (i) o interesse público em consonância com a definição legal e constitucional; (ii) o interesse público como a representação da agregação de interesses particulares legítimos, ou seja, como optimização das escolhas individuais, na sua racionalidade contingente da aplicação do auto-interesse, como clientes, assente sobretudo na teoria da public choice e, em parte, na new public management aplicada à Administração pública; (iii) o interesse público como resultado do controlo social da escolha pública dos cidadãos e da delimitação pelo Estado na complexidade de compatibilização de lógicas contraditórias. Neste último caso a escolha pública pelo cidadão está inserida num contexto de deliberação pública acerca da dinâmica dos valores partilhados, sem que esta dinâmica deliberativa esteja de mais próxima da expressão factual dos interesses.

enquanto práticas e valores éticos e profissionais da sociedade e das instituições (Mozzicafreddo, 2007).

Na abordagem do New Public Management, o relacionamento dos cidadãos com a administração enfatiza a eficiência económica por via do mercado, centrando a atenção nos resultados. As interações estabelecidas são do tipo fornecedor/cliente e a preocupação incide na melhoria da realidade dos serviços fornecidos e na satisfação do cliente. O exercício da participação dos cidadãos é feito mediante mecanismos cujo objectivo é captar as suas preferências e expectativas. Quando as pessoas se comportam como clientes costumam agir de uma forma diferente da que o fazem na qualidade de cidadãos. Na verdade, os clientes olham para as suas necessidades e desejos e preocupam-se, acima de tudo, com a forma como as vão satisfazer com celeridade. Ao contrário, os cidadãos olham para o bem comum e para as consequências sobre a comunidade a longo prazo. Por outro lado, os clientes mais endinheirados e com uma maior influência beneficiam, no sector privado, de um tratamento especial, situação que seria ridícula em termos de política social (Denhardt, 2000; 2003).

Os cidadãos e utentes são considerados consumidores felizes dos serviços públicos, em vez de cidadãos participantes e envolvidos, o que contraria o fundamento básico da Administração Pública. Na verdade, quando utilizamos o conceito de cliente ou de consumidor, passamos a colocar o indivíduo numa determinada posição de relacionamento de mercado. Contudo, quando utilizamos o conceito de cidadão estamos a falar de um membro de uma comunidade política, que tem um vasto papel no conjunto das inter relações políticas que ligam o indivíduo com o Estado (Araújo, 2007).

No Quadro 1.2, enfatiza-se as diferentes lógicas dos conceitos, no que concerne aos direitos e deveres dos cidadãos e, por isso, à relação que se tece com as diversas entidades em causa.

## Quadro 1.2. Cliente – Cidadão: Diferentes Lógicas sobre Direitos e Deveres

CLIENTE	CIDADÃO
Responde ao próprio interesse; incertezas das consequências dos seus actos	Interesse individual e interesse social: consequência social dos seus actos
Tratamento diferenciado conforme capacidade de pagamento	Igualdade de tratamento: acesso não diferenciado
Categoria de interacção individual: direitos de reciprocidade	Categoria de interacção colectiva: direitos e deveres independente da reciprocidade contratual
Gestão privada: escolhas individuais e financiamento individual	Gestão pública: necessidades individuais e colectivas: processo conflitual e colectivo:
Gestão privada: cliente e imperativos empresariais	Administração pública: cidadão e governo

Fonte: (Mozzicafreddo, 2001)

No seguimento das assinaladas diferenças entre cliente e cidadão e da relação entre o Estado e os cidadãos, Mozzicafreddo (2001) sublinha que a administração ao serviço do cidadão não está apenas na melhoria dos procedimentos mas, sobretudo, na democratização dos conteúdos das políticas públicas. Nesse sentido, nada vale ter uma administração eficiente à imagem da ilusão empresarial, se o sistema político aprofundar nos cidadãos a percepção e a realidade da falta de equidade na distribuição dos recursos públicos e no contributo desigual das receitas do trabalho colectivo. No entanto, sem contrariar a ideia anterior, o autor considera que a administração deve também colocar-se ao serviço do Estado democrático e não somente ao serviço do cidadão. Para Mozzicafreddo, a administração ao serviço de um Estado democrático implica o necessário controlo, através dos actos administrativos e processuais, das políticas públicas e da sua orientação para a igualdade de tratamento dos cidadãos, bem como a necessária limitação do corporativismo da sociedade civil, quer por parte dos cidadãos, quer por parte dos agentes sociais e económicos.

Seja como for, a importância da Nova Gestão Pública já iniciou o seu sentido descendente nos países que a implementaram nos anos 90, recentrando-se o debate na definição do que é o interesse público e no papel do Estado, remetendo para segundo plano a gestão dos instrumentos

de gestão. O aumento da fraude e da corrupção no Reino Unido, com os sucessivos acidentes ocorridos em empresas de transporte ferroviário, entregue a privados por falta de manutenção, ou a renacionalização da Air New Zealand que obrigou o Estado a intervir para salvar a companhia da falência, bem como o aumento e corrupção nos EUA, são bem ilustrativas de uma gestão empresarial alienadora do ideal de bem comum (Antunes, 2003). Também, segundo Carapeto *et al* (2005), há mesmo correntes de pensamento mais recentes que têm vindo a pôr em causa as qualidades da gestão privada, inclinando-se para um novo modelo de gestão pública, com a ligação do modelo burocrático à sociedade civil, através da noção de *tape management*. Trata-se, ao fim e ao cabo, de uma gestão assente não na aplicação linear de técnicas de gestão do sector privado, mas na introdução de formas de transparência, de *accountability*, de participação e de equidade sobre o modelo burocrático, de forma a modernizar e minorar as suas disfunções.

A substituição do conceito de cidadão pela noção de cliente é bem ilustrativa das diferenças marcantes entre Estado e mercado. Antunes (2003), refere mesmo que a noção de cliente, identificada com a simples ideia de troca comercial, contribui para negligenciar as outras interacções existentes, nomeadamente as trocas solidárias e integradoras, as assimetrias sociais, os ajustes nas relações e assimetrias sociais e, sobretudo, a relação contratual e legitimante em política. A categoria de cidadania não é, para o autor, apenas matéria de direitos e deveres é, antes, uma categoria que estrutura as sociedades democráticas. A *New Public Management*, na óptica de Peters (2000), abalou as perspectivas mais tradicionais de ver a administração e, ao defender modelos de gestão próximos dos do sector privado, conduziu a alguns excessos, uma vez que a procura em tornar os serviços mais eficazes e eficientes denegriu importantes valores do serviço público, como a *accountability*.

### **1.3. O New Public Service**

O *New Public Service*, ao contrário da *New Public Management*, construída sobre conceitos económicos como o auto-interesse, é formado sobre a ideia de administradores públicos ao serviço de cidadãos, procurando envolvê-los com quem servem, e na dignidade do serviço público (Denhardt, 2003), sem esquecer a necessidade de voltar a exaltar e enaltecer a ética e os valores sociais (Pitschas, 2007). No que concerne aos valores de serviço público, o autor classifica-os em valores éticos (integridade, equidade e justiça), valores democráticos (imparcialidade, e Estado de Direito) e valores profissionais (competência na prestação de um serviço de qualidade e responsabilidade pelo modo de conduta específico no sector público).

O *New Public Service* está também associado ao conceito de Estado-Parceiro, onde o poder não está exclusivamente centrado numa máquina governamental central, mas repartido e

partilhado por um vasto conjunto de entidades e pela sociedade civil, funcionando o Estado, nesta perspectiva pluralista, como interlocutor e coordenador dos múltiplos interesses particulares associados aos diversos actores envolvidos em todo este processo dinâmico e interaccionista (Mozzicafreddo, 1998; Gomes, 2001). Ao funcionar num ambiente em rede, em vez de num ambiente de mercado (Rocha, 1999), o Estado passa a ser um entre outros actores e a sua força, mais no que na sua imposição, reside na capacidade de conseguir apoios para as suas causas (Peters, 1996; Antunes, 2003).

Assim sendo, o New Public Service proclama um novo paradigma, com mais participação para os administradores públicos da actualidade e do futuro. Denhardt deu um novo impulso a esta nova filosofia de gestão com a sua obra *The New Public Service: serving, not steering* (Denhardt, 2003). O New Public Service expressa na liderança e na gestão dos órgãos públicos um interesse renovado pelos valores democráticos. Esta nova visão da Administração Pública contempla sete princípios orientadores daquilo que consideram ser o New Public Service:

- ❖ Servir cidadãos e não clientes;
- ❖ Procurar o interesse público, considerado o propósito e não o sub-produto;
- ❖ Valorizar a cidadania e o serviço público e não a capacidade empreendedora;
- ❖ Pensar estrategicamente e agir democraticamente;
- ❖ Prestar contas não é coisa simples;
- ❖ Servir mais do que mandar;
- ❖ Valorizar as pessoas, não apenas a produtividade.

Os sete princípios orientadores do New Public Service podem ser, assim, melhor percebidos: 1) Servir em vez de guiar: o papel do servidor público é ajudar os cidadãos a articular e conhecer seus interesses compartilhados, em lugar de controlar ou guiar a sociedade em novas direcções; 2) Interesse público é o propósito, não o subproduto: Os administradores públicos devem contribuir para construir um colectivo, com noção compartilhada de interesse público. O objectivo é evitar soluções rápidas dirigidas por escolhas individuais, mas sim criar interesses compartilhados de responsabilidade. O papel do governo passa por assegurar o domínio do interesse público; 3) Pensar estrategicamente, agir democraticamente implica políticas e programas capazes de satisfazerem as necessidades públicas, que podem ser efectivamente e responsabilmente alcançados por esforços colectivos e colaborativos; 4) Servir os cidadãos, não os clientes: o interesse público é resultado de um diálogo sobre valores compartilhados, em lugar de agregação de interesses próprios (individuais); 5) Accountability não é simples: os servidores públicos devem estar atentos mais que o mercado, eles também devem estudar as leis, os valores comunitários, as normas públicas, os padrões profissionais e

os interesses de cidadãos; 6) Valorizar pessoas, não somente a produtividade: as organizações públicas e as redes nas quais elas participam são propensas a serem mais bem sucedidas se imperar a colaboração e a liderança partilhada, no respeito por todos; 7) Valores de cidadania e serviço público acima dos empresariais: o interesse público é melhor oferecido por servidores públicos e cidadãos comprometidos com a sociedade do que por gerentes empresariais que actuam como se o dinheiro público fosse propriedade sua (Denhardt, 2003).

Esta nova visão da reforma da administração pública procura, ao fim e ao cabo, fazer um balanceamento entre a necessidade de maior eficiência económica e a necessidade de previsibilidade e necessidade associadas à burocracia webriana. Nesta lógica de raciocínio, não se devem perder valores como a eficiência, a eficácia e a produtividade sem, contudo, deixarmos de equacionar outras variáveis, como a transparência, a equidade e a democracia, que devem conduzir a nova forma de pensar a administração. Assim sendo, os valores democráticos mais economicistas e gestionários devem enquadrar-se no seu devido contexto: o da democracia, da comunidade, do interesse público, da ética e dos valores (Peters, 1996; Mozzicafreddo, 2001; Bilhim, 2000; Pitschas, 2007).

A nova Administração requer estratégias facilitadoras da participação das partes afectadas ou envolvidas na solução e nas quais o papel do dirigente está mais vocacionado para promover a discussão e a monitorização do processo de debate, de forma a permitir aos participantes integrarem a informação disponível na procura de uma solução. Este envolvimento implica uma nova forma de actuar dos cidadãos e dos dirigentes. Os primeiros passam a participar e com um papel mais activo no processo de governação e aos segundos são criadas as condições para a participação, de forma a actuarem como facilitadores deste processo. O papel dos dirigentes não se circunscreverá às preocupações com a eficiência e eficácia, devendo ter em linha de conta a reconciliação de expectativas, as necessidades colectivas, as considerações sociais e económicas, com vista a encontrar soluções adequadas à resolução dos problemas (Denhardt *et al.* 2000).

Ao contrário do modelo pós-burocrático, o New Public Service põe o enfoque no modo de democratização da Administração Pública, sem colocar em causa a desinstitucionalização do sector público, além de promover a transparência da administração e a sua abertura à participação dos cidadãos no processo de democratização e legitimação do serviço público (Pierre, 2000), daí os que interagem com o Governo não serem apenas vistos como clientes ou meros votantes e contribuintes, mas como cidadãos activos com direitos e deveres (Carapeto, *et al.* 2005).

Não obstante o enfoque do modelo de New Public Service no papel do cidadão e da cidadania, não deixa de fazer sentido a ideia de que a administração deve estar também ao

serviço do Estado democrático e não apenas ao serviço do cidadão (Mozzicafreddo, 2001b).

### **1.3.1. A cidadania participada**

A ideia de proximidade com os cidadãos e a preocupação com a qualidade dos serviços, iniciativas assentes no conceito de participação dos cidadãos, enquanto modelo de reforma da administração é, independentemente da sua avaliação concreta, divulgada quase de igual modo em todas as sociedades europeias (Peters, 1997). Na perspectiva de Mozzicafreddo (2001:155), a melhoria da relação cidadão-administração, “depende muito da orientação para a cidadania das políticas públicas”, devendo também considerar-se o sentimento, a desconfiança e a diminuição de legitimidade do sistema político e da própria administração. Na óptica do autor, esta realidade deve-se ao efeito decorrente da prolongada situação de assimetria na redistribuição dos recursos públicos e da injustiça evidenciada na desigual contribuição pública para o esforço colectivo.

Santos *et al* (1996) referem que o fosso presente entre o quadro legal que enforma a cidadania portuguesa e as práticas sociais se traduz numa profunda desconfiança nas instituições, no sentimento de que é inútil desafiar o sistema, e na incapacidade do cidadão comum fazer valer os seus direitos. Neste estudo sobre o funcionamento dos tribunais portugueses, os autores concluem que estamos perante o predomínio de uma cultura jurídica de cidadania passiva. No processo de interacção dos cidadãos com a governação devemos ter em conta que as relações entre eles cobrem um vasto espectro de interacções em cada fase do ciclo das políticas públicas, passando pelo agendamento dos problemas, pela própria concepção da política, até à implementação e avaliação das mesmas (Moro, 2001), pelo que os graus de envolvimento público vão desde a simples tomada de consciência pública das políticas e troca de informação até à participação pública mais significativa nas escolhas governamentais, de forma a um controlo crescente sobre a decisão (Davis, 1997). Os indivíduos e os grupos não podem julgar a actividade dos decision-makers irrelevantes para os seus destinos pessoais e colectivos. Pensar assim é permitir que outros indivíduos e grupos podem influenciar e até, por vezes, moldar os destinos pessoais e colectivos, decidindo a afectação dos recursos, apropriando-se das oportunidades. Na verdade, o crescimento da taxa de participação não pode ser desligado do reconhecimento adequado dos factores de politização das necessidades e exigências sociais (Pasquino, 2002). Mozzicafreddo (2001), refere mesmo que as possibilidades de melhoria do funcionamento da administração pública e da possível mudança de comportamento dos cidadãos, no que concerne à coisa pública, assentam, sobretudo, na implementação de estruturas de inserção dos cidadãos. Para Pasquino (2002), quanto maior for o nível de satisfação das exigências e necessidades dos indivíduos maior será, no futuro, o seu nível de participação. Nas diversas formas de

participação política, os indivíduos procuram influenciar as decisões dos decisores, assim como as escolhas efectuadas e a selecção dos que serão designados para as executarem, ou seja, as políticas públicas.

No que ao nível local diz respeito, para Mozzicafreddo (1991:137), “a predominância dos conflitos centrados em questões partidárias e na ideologização da vida local diminuem a importância efectiva das orientações e acções que o poder autárquico possa vir a tomar e a empreender”. Por outro lado, segundo o autor, o facto de não haver uma concepção do desenvolvimento local e de a actividade camarária estar orientada para as acções imediatas influencia o grau de participação e a própria percepção dos munícipes em relação à possibilidade ou não do poder local ser capaz de atacar os problemas mais centrais e permanentes das sociedades locais. Na sua perspectiva, “a motivação eleitoral circunscreve-se aos grupos próximos do poder, ou aos grupos mais empenhados politicamente, não se alargando aos vários sectores da população onde, de todas as maneiras, o interesse pelos resultados é maior do que pelas questões político-partidárias”.

Alguns estudos ajudam, mesmo, a explicar a fraca cultura de participação política dos portugueses e o seu alheamento em relação à participação na vida comunitária, um claro desinteresse pela vida colectiva e uma crescente desconfiança em relação aos outros e às instituições. Os autores que se debruçam sobre esta temática têm associado tais tendências, por um lado, ao desenvolvimento de uma cultura individualista e hedonista e, por outro, à crescente partidocracia e à multiplicidade de escândalos políticos com forte cobertura mediática, desafios em larga medida também presentes noutras nações democráticas (Sousa, 2003).

Por assim ser, é que o cidadão só participa quando os mecanismos de participação se apresentam credíveis, o assunto o interessa e, acima de tudo, o seu círculo imediato pode disso tirar vantagens. A cidadania, mais do que um movimento social de grande envergadura, constitui uma energia social mobilizável com apelo à responsabilidade individual face a objectivos respeitantes ao tratamento dos principais problemas quotidianos dos cidadãos, sendo ao nível da administração local que a mobilização para a participação parece revelar maiores potencialidades (Niiranen, 1999).

Os cidadãos precisam, sobretudo, perceber os benefícios que podem advir da sua participação. Por outro lado, é preciso que existam incentivos e sejam reduzidas as barreiras à sua participação. O modelo de governação necessita de ajustamentos que permitam aos dirigentes a redefinição do seu papel no relacionamento com os cidadãos e na implementação das políticas públicas. O funcionamento das organizações públicas e o modo como os seus

dirigentes se relacionam com os cidadãos está intrinsecamente relacionado com o modelo de coordenação das actividades do governo (Araújo, 2007).

No caso do poder autárquico, exige-se, para uma melhor compreensão da sua natureza, a necessária integração no conjunto local dos poderes que, na sua articulação, o constituem. “A estrutura do poder autárquico não é mais que a configuração territorial dum conjunto interdependente de: 1) instituições políticas e administrativas dos municípios, 2) funções e responsabilidades sociais e políticas das associações locais e 3) dinâmica das relações sociais e locais”. É por isso que o debate em torno da problemática da centralização/descentralização e do aprofundamento da participação só pode ser entendido se inscrito no contexto das relações sociais e políticas que compõem a estrutura do poder autárquico, caso contrário é vazio de sentido e desprovido de eficácia (Mozzicafreddo *et al.*, 1991: 15).

A política, segundo Held (1996), tem a ver com o poder, assim como com a capacidade dos agentes, agências e organizações sociais para manter ou transformar o seu meio social ou físico. Ao introduzir o princípio da autonomia, Held sustenta que a participação extensa dos cidadãos nas questões públicas exige a criação de um sistema colectivo de tomada de decisões, daí o autor seleccionar as seguintes questões para a aplicação do princípio da autonomia:

- ❖ Dispersão dos serviços públicos para as regiões (e municípios), acompanhada da descentralização;
- ❖ Defesa e reforço dos poderes do governo local face às decisões estatais centralizadas e rígidas;
- ❖ Experiências para tornar as instituições governamentais mais responsáveis e submetidas à soberania dos seus «consumidores».

Seja como for, a explicação para a existência, por exemplo, de uma maior taxa de abstenção nas eleições locais deve-se, sobretudo, ao próprio nível local. O facto de não haver uma concepção do desenvolvimento local e de a orientação da actividade camarária se caracterizar por uma dependência das acções imediatas, influencia a percepção dos munícipes no sentido de julgarem impossível o poder municipal atacar os problemas centrais das sociedades locais (Mozzicafreddo, *et al.*, 1991).

### **1.3.2. Informação como pré-condição básica de participação**

A informação será uma pré-condição básica de participação, na medida em que os cidadãos conheçam e compreendam os seus direitos e estejam dispostos a actuar com base neles. O acesso à informação exige, assim, uma boa legislação, mecanismos institucionais claros para a

aplicar, instituições independentes de supervisão e judiciais para a sua aplicação (OCDE, 2001a; 2001b), revelando-se ainda de grande importância a implementação, por parte da administração, de mecanismos que garantam a adesão das pessoas, de forma a criar um público informado e orientado para a solução (Vlachos, 1996).

As profundas transformações em curso aconselham os Estados a auscultarem todos os intervenientes, fazendo-os participar na definição do caminho para as novas formas de organização e de vida em sociedade. O exercício dos direitos fundamentais, a melhoria das condições de participação dos cidadãos na tomada de decisões, o reforço da transparência na administração pública só serão efectivados se potenciarmos uma nova cultura de utilização e fruição dos instrumentos da sociedade da informação. Aos cidadãos compete exercitarem o seu poder da escolha sobre os caminhos de desenvolvimento da nova sociedade, pelo que devem, com um espírito construtivo, acompanhar e avaliar o potencial e as novas oportunidades geradas pela sociedade da informação (Livro Verde Para a Sociedade da Informação em Portugal, 1997).

A distância que os governados sentem em relação ao poder político não pode ser atribuída a uma cultura cívica societalmente distante da cultura dos governantes. A cultura das elites constitui, em parte, a explicação para um sentimento difuso de distanciamento perante o poder político manifestado pela grande maioria da população. Há que reconhecer a debilidade e a relativa ineficiência das estruturas da sociedade civil, com uma grande distância dos cidadãos em relação às mesmas, mas também o Estado português revela alguns traços de debilidade na sua relação com os cidadãos, sobretudo no que a certos grupos de interesses específicos diz respeito. Pelo que atrás foi dito, é legítimo pensar que este traço marcante da sociedade portuguesa nos coloca perante a evidência de um défice comunicacional entre governantes e governados, com origem na história política do país nos últimos dois séculos (Cabral, *et al* 2000).

Não obstante este défice de comunicação, a democratização da sociedade do futuro passará, no caso das autarquias, por uma mentalidade político-administrativa diferente dos representantes eleitos pelo município. Tal mentalidade passa não só pela delegação de competências e por uma aptidão para debater e defender as suas opções político-administrativas, como por uma disponibilidade para ouvir, entender e negociar publicamente propostas complementares ou antagónicas às suas. Uma tal postura leva ao abandono de uma acção política de tipo autocentrado, balançando entre o clientelismo e uma fragilidade evidente às pressões socio-políticas e partidárias locais e extra-locais. Como parece haver uma maior valorização da componente técnica e administrativa do aparelho municipal em detrimento da função política, a

comunicação<sup>2</sup> em vez de se assumir como um espaço público de mediação entre os municípios e as sociedades locais e vice-versa, corre o risco de ser sistematicamente aproveitada pelos autarcas como um mero recurso técnico de legitimação municipal ou eleitoral, através do qual procuram resolver os problemas locais a partir da sua rede de relações pessoais (Mozzicafreddo, 1991).

Todavia, é possível conceber de uma forma distinta a comunicação política municipal, entendendo-a como uma actividade dialógica, fundamental para a viabilização de uma participação democrática e pluralista. Perante uma tal concepção, o concelho deixará de ser considerado como um suporte espacial de múltiplos públicos que é necessário, estrategicamente, persuadir a todo o custo, mas sim como um locus, um espaço público de interações sociais de uma sociedade civil, política e administrativamente activa nas decisões municipais. Neste contexto, a dimensão política da comunicação municipal, tecnicamente apoiada por meios de comunicação social local, (imprensa e rádio) pode assumir-se como um dispositivo de expressão de uma opinião pública municipal que emerge das próprias sociedades locais para os órgãos municipais (Habermas, 1984).

Coisas tão simples como a facilidade de acesso e a compreensão da informação sobre actividades e serviços comunitários, cuidados básicos e campanhas de saúde pública, sistemas de educação e recursos para crianças, trabalho, etc, estabelecem o ponto a partir do qual uma pessoa se torna pobre em informação e, em consequência, um marginal da sociedade. A info-pobreza é, de facto, muitas vezes equivalente a uma quebra no sistema de comunicação, quebra essa que tende a expandir-se, já que a exclusão gera mais exclusão, através de atitudes como a recusa a correr riscos, o secretismo e a decepção perante os canais formais de comunicação (Chatman, 1996).

A nossa época é tudo menos um ponto final e culminante, por muitos declínios parciais que nela se verifiquem, como em períodos de transição de estrutura análoga. Por detrás das tensões sobre continentes, vivemos repletos de tensões não resolvidas, de processos de integração por concluir, de que não podemos prever a duração nem o curso exacto. Norteados pela certeza da orientação, sabemos que a tendência é para que a livre concorrência (ou a posse não organizada do monopólio, como lhe queiramos chamar) seja limitada e abolida e a transformação das relações humanas no sentido das oportunidades monopolizadas deixarem de ser, gradualmente,

---

<sup>2</sup> (Zemor, 1995), entre outros, nota que a comunicação pública ou institucional tem finalidades que não devem estar dissociadas das finalidades das instituições públicas, cujas funções são informar (levar ao conhecimento, prestar contas e valorizar); ouvir as queixas, as expectativas, as interrogações e o debate público; contribuir para assegurar a relação social (sentimento de pertencer ao colectivo e tomada de consciência do cidadão enquanto actor); acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social. Por consequência, a Comunicação Pública é a comunicação formal que diz respeito à troca e à partilha de informações de utilidade pública, assim como à manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições públicas.

competência hereditária e privada de uma camada superior, para se assumir como uma função controlável publicamente pela sociedade (Elias, 1990).

### **Conclusão**

Pelo que anteriormente foi referido, não se pode, com rigor, falar em modelos perfeitos de abordagem da reforma administrativa. Nesta perspectiva, a reforma administrativa constituiu, segundo Araújo (1993), um processo e mudança destinado a ajustar as estruturas e o funcionamento administrativo, em sintonia com as pressões do ambiente político e social, ultrapassando as clivagens e a falta de comunicação nas relações entre os cidadãos e a administração do Estado.

Nos diferentes modelos estudados, os processos de mudança interferiram, por um lado, na mudança da estrutura administrativa, na redução do sector público e da intervenção do Estado, na flexibilização da gestão e alterações de processos, por outro lado, alteraram processos e instituíram novos relacionamentos entre a administração e os cidadãos (Rocha, 1995). Contudo, “o êxito da reforma da administração pública não está menos dependente da ponderação cuidadosa e sistemática das suas implicações em termos de valores. Caso contrário, a nova gesta pública parece fracassar devido à perda de valores na acção pública (Pitshas, Rainer, 2003: 46).

É neste contexto que importa aprofundar um tipo de administração mais receptiva à cidadania, capaz de pensar estrategicamente e agir democraticamente, valorizando a cidadania e o serviço público acima da capacidade empreendedora, além de servir não clientes mas cidadãos, a quem presta contas e com quem dialoga (Bilhim, 2001). Este é o objectivo do segundo capítulo.

## **CAPÍTULO SEGUNDO: CARACTERIZAÇÃO SUMÁRIA DA ESTRUTURA DEMOGRÁFICA, DAS ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DA CÂMARA MUNICIPAL E DO SEU MODELO DE GESTÃO**

Reflectir e agir sobre as questões da transformação do território e das instituições municipais e a sua virtualização é um imperativo dos poderes públicos nas sociedades actuais. Contudo, a rede e as demais tecnologias da informação e comunicação não devem, por si só, ser encaradas como solução única para objectivos de prestação de serviços de qualidade pelas organizações da Administração Pública. Mais importante do que cavalgar a tecnologia é saber o que fazer com ela, tirando partido das possibilidades que oferece. No caso das Câmaras Municipais, e numa perspectiva de promoção da qualidade de vida das populações, o seu aproveitamento deve, em última instância, favorecer o estreitamento da interacção entre os municípios e os cidadãos. Como refere Moro (2001), as relações entre o governo e os cidadãos cobrem um vasto espectro de interacções em cada fase do ciclo das políticas públicas, desde o agendamento do problema, à concepção da política (planeamento e decisão sobre os seus termos), até à implementação e à avaliação. Trata-se, como refere Vlachos (1996), da tomada de consciência pública, que implica a informação unidireccional, o envolvimento público, a comunicação bidireccional e o envolvimento dos membros da comunidade em formas de diálogo e em participação pública, que constitui a forma de interacção mais intensa entre as autoridades, peritos e cidadãos e que adopta, sobretudo, o planeamento conjunto, a delegação democrática de poder e a liderança partilhada.

Em síntese, como referiu Mozzicafreddo (2001), trata-se de instituir mecanismos de participação na administração pública capazes de responder tanto à necessidade, por parte da administração, de uma maior proximidade com o cidadão, como de adequar as respostas administrativas às especificidades problemáticas apresentadas pelos cidadãos.

Depois de resumida introdução dos objectivos deste capítulo, segue-se (Quadros 2.1. e 2.2.) uma análise demográfica do concelho de Montijo, bem como das respectivas freguesias.

### **2.1. População residente no concelho de Montijo**

Conforme refere o Quadro 2.1., o concelho de Montijo tinha, segundo o senso de 2001, 39.610 habitantes. Actualmente, esse número já atingiu os 45.000 habitantes, segundo estimativas dos Serviços Municipais de Água e Saneamento (SMAS), a partir da contagem do aluguer de contadores.

Quadro 2.1. População do concelho de Montijo em 2001

	1890	1900	1911	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991	2001
População residente	9133	10573	11135	12461	14842	17688	25887	30217	42180	36849	36038	39168
Tx. Var. (Valores absolutos)		1440	562	1326	2381	2846	8199	4330	11963	-5331	-811	3130
Tx. Var. (%)		15,8	5,3	11,9	19,1	19,2	46,4	16,7	39,6	-12,6	-2,2	8,7
T.c.a.m. Montijo		1,6	0,5	1,3	1,8	1,8	3,9	1,6	3,4	-1,3	-0,2	0,8

Fonte: INE, *XIII e XIV Recenseamento Geral da População*, (1991 e 2001)

A avaliar pelos dados expressos no quadro 2.2., a grande maioria da população do concelho concentra-se numa única das oito freguesias (Montijo), tendo a freguesia rural mais populosa (Pegões) 2.204 habitantes.

Quadro 2.2. População residente no concelho de Montijo por Freguesia – 1991 / 2001

	Pop. 1991	%	Pop. 2001	%	Tx. Var. (%)	Tx. c.a.m.	Área km2	Dens. Pop 1991	Dens. Pop 2001
Território Oeste	30312	84.1	33703	86	10.1	1	56.8	533.7	593.4
Afonsoeiro	4142	11,5	3536	9,0	-17,1	-1,7	4,2	986,2	841,9
Alto Est. Jardim	2221	6,2	2722	6,9	18,4	1,8	11,0	201,9	247,5
Atalaia	1090	3,0	1312	3,3	16,9	1,7	2,6	419,2	504,6
Montijo	20003	55,5	22915	58,5	12,7	1,3	27,2	735,4	842,5
Sarilhos Grandes	2856	7,9	3218	8,2	11,2	1,1	11,8	242,0	272,7
Território Este	36038	15.9	5465	14	-4.8	-0.5	291.6	19.6	18.7
Canha	2202	6,1	1907	4,9	-15,5	-1,5	211,6	10,4	9,0
Pegões	2204	6,1	2104	5,4	-4,8	-0,5	24,6	89,6	85,5
St. Isidro Pegões	1320	3,7	1454	3,7	9,2	0,9	55,4	23,8	26,2
Concelho Montijo	36038	100,0	39168	100,0	8,0	0,8	348,4	103,4	112,4

Fonte: INE, *XIII e XIV Recenseamento Geral da População*, (1991 e 2001)

### **2.1.1. Competências e Atribuições da Câmara Municipal<sup>3</sup>**

- 1 - Compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, entre outras, as seguintes atribuições e competências:
  - a) Fixar as tarifas e os preços da prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados;
  - b) Apoiar ou participar no apoio à acção social escolar e às actividades complementares no âmbito de projectos educativos, nos termos da lei;
  - c) Organizar e gerir os transportes escolares;
  - d) Deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportivas;
  - e) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares;
  - f) Aprovar os projectos, programas de concurso, caderno de encargos e a adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços;
  - g) Deliberar sobre a administração de águas públicas sob sua jurisdição;
  - h) Deliberar sobre o estacionamento de veículos nas ruas e demais lugares públicos;
  - i) Estabelecer a denominação das ruas e praças das povoações e estabelecer as regras de numeração dos edifícios;
  - j) Deliberar sobre a deambulação e extinção de animais nocivos;
  - l) Remeter ao Tribunal de Contas, nos termos da lei, as contas do município.
- 2 - Compete à câmara municipal no âmbito do planeamento e do desenvolvimento:
  - a) Elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os planos necessários à realização das atribuições municipais;
  - b) Participar, com outras entidades, no planeamento que directamente se relacione com as atribuições e competências municipais, emitindo parecer para submissão a deliberação da assembleia municipal;
  - c) Elaborar e submeter a aprovação da assembleia municipal as opções do plano e a proposta de orçamento e as respectivas revisões;
  - d) Executar as opções do plano e orçamentos aprovados, bem como aprovar as suas alterações;

---

<sup>3</sup> Lei nº 5-A de 11 de Janeiro. Primeira alteração à Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

- e) Elaborar e aprovar a norma de controlo interno, bem como o inventário de todos os bens, direitos e obrigações patrimoniais e respectiva avaliação, e ainda os documentos de prestação de contas, a submeter à apreciação e votação do órgão deliberativo;
  - f) Criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos integrados no património municipal ou colocados, por lei, sob a administração municipal;
  - g) Participar em órgãos de gestão de entidades da administração central, nos casos, nos termos e para os efeitos estabelecidos por lei;
  - h) Colaborar no apoio a programas e projectos de interesse municipal, em parceria com outras entidades da administração central;
  - i) Criar ou participar em associações de desenvolvimento regional e de desenvolvimento do meio rural;
  - j) Assegurar, em parceria ou não com outras entidades públicas ou privadas, nos termos da lei, o levantamento, classificação, administração, manutenção, recuperação e divulgação do património natural, cultural, paisagístico e urbanístico do município, incluindo a construção de monumentos de interesse municipal.
- 3 - Compete à câmara municipal no âmbito do apoio a actividades de interesse municipal:
- a) Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à prossecução de obras ou eventos de interesse municipal, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos;
  - b) Apoiar ou compartilhar, pelos meios adequados, no apoio a actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra;
  - c) Participar na prestação de serviços a estratos sociais desfavorecidos ou dependentes, em parceria com as entidades competentes da administração central, e prestar apoio aos referidos estratos sociais, pelos meios adequados e nas condições constantes de regulamento municipal;
  - d) Deliberar em matéria de acção social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes;
  - e) Assegurar o apoio adequado ao exercício de competências por parte do Estado, nos termos definidos por lei;
  - f) Deliberar sobre a participação do município em projectos e acções de cooperação descentralizada, designadamente no âmbito da União Europeia e da Comunidade de Países de Língua Portuguesa.
- 4 - Compete à câmara municipal, em matéria de licenciamento e fiscalização:

- a) Conceder licenças nos casos e nos termos estabelecidos por lei, designadamente para construção, reedificação, utilização, conservação ou demolição de edifícios, assim como para estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos;
- b) Realizar vistorias e executar, de forma exclusiva ou participada, a actividade fiscalizadora atribuída por lei, nos termos por esta definidos.

## **2.2. Diagnóstico das disfuncionalidades e a importância de mudar**

O modelo de gestão dominante na Câmara Municipal de Montijo tem origem no regulamento aprovado pela Câmara e Assembleia Municipal no ano de 1994. Segundo este, a gestão dos serviços é feita através de 87 Departamentos, Gabinetes, Divisões, Repartições, Secções, que se sobrepõem e multiplicam sem eficiência, sem eficácia, sem equidade e sem a qualidade necessária. São disso exemplo, os vários serviços com o mesmo nome para funções semelhantes. Estão neste número, o Departamento Administrativo e Financeiro; a Divisão de Gestão Financeira; a Repartição Financeira; a Secção de Contabilidade; a Tesouraria; a Secção de Taxas e Licenças; a Secção de Contra-Ordenações e Execuções Fiscais. Na área urbanística, destacam-se a Divisão de Gestão Urbanística; o Gabinete de Apreciação de Projectos; a Fiscalização Urbanística; a Divisão de Planeamento Urbanístico; o Gabinete e Estudos e Planeamento Urbanístico; a Secção de Taxas e Licenças Urbanísticas; a Divisão de Habitação. Na gestão dos Recursos Humanos, repete-se o mesmo figurino, com um Departamento de Gestão de Recursos Humanos; uma Divisão de Gestão de Recursos Humanos; uma Repartição de Recursos Humanos; uma Secção de Administração de Pessoal e uma Secção de Avaliação de Concursos.

Pela descrição dos serviços que fazem parte integrante do organograma do município, é possível imaginar o modelo de gestão em vigor nesta autarquia. Com o actual modelo de gestão, sem Balcão Único nem Serviços Partilhados, não é possível maior produtividade dos profissionais, nem automatizar tarefas, poupar tempo, ou trabalhar melhor. Não é possível simplificar e uniformizar os vários procedimentos e conseqüente aumento da capacidade de resposta dos serviços; reduzir custos, aumentar a rapidez de resposta dos serviços, ou otimizar o fluxo da informação e a qualidade da mesma dentro da organização. Porquê? A optimização de recursos escassos é uma das mais importantes prioridades de gestão para qualquer organização. Quando uma organização se multiplica em múltiplos serviços paralelos, como é o caso em apreço, é importante procurar reduzir ao mínimo possível todas as possibilidades de duplicação (e muitas vezes multiplicação) da prestação de serviços similares, pois qualquer duplicação implica o assumir de custos desnecessários. Hoje em dia, é muito difícil qualquer organização sobreviver durante longos períodos de tempo e prestar um serviço de qualidade se não mantiver

um controlo apertado sobre a produção de custos de duplicação.

Na verdade, a avaliação da qualidade no trabalho é, actualmente muito importante, e passou a ter de incluir vários enfoques, tendo em conta que o conceito de qualidade comporta significados diferentes para diferentes entidades. Na perspectiva empresarial e dos administradores de serviços públicos, “a qualidade é ir ao encontro das necessidades do cliente – quer estas sejam explícitas ou implícitas” (Martin e Handerson, 2004:172). O conhecimento dessas necessidades passa a ser essencial para atingir o objectivo último da satisfação do destinatário do produto/serviço. A própria adequação dos recursos disponíveis aos objectivos da organização e a sua gestão dentro de constrangimentos orçamentais e logísticos enquadram-se nas funções de direcção, administração e coordenação dos serviços, cujo organograma representa as ligações entre os diferentes elos na cadeia de produção. “Cada uma das pessoas ou serviços da organização é ao mesmo tempo cliente da pessoa ou serviço anterior e fornecedor da pessoa ou serviço seguinte” (idem:174-175). Por sua vez, a qualidade de uma única prestação de serviço é função do conjunto de prestações, correspondendo a diferentes necessidades de entidades diversas. A cadeia de qualidade abrange os contributos de várias organizações fornecedoras de produtos, equipamentos ou serviços subsidiários, dependendo a qualidade final de uma vasta rede integrada de fornecedores-clientes, em que a responsabilidade por eventuais falhas é localizável numa estrutura hierárquica e numa rede de relações internas e externas à organização, as chamadas “linhas de responsabilidade e de responsabilização” (idem:264).

A plataforma de melhoria dos organismos públicos é confirmada pelos diversos estudos da OCDE, quando reconhecem que “os cidadãos querem, regra geral, procedimentos mais simples, respeito pela lei e pelo princípio da imparcialidade, partilha de informações e padrões elevados de serviço, além de esperarem serviços com menor custo, menos impostos e sem encargos directos” (Carapeto *et al.* 2005:45).

Por outro lado, a participação dos cidadãos na vida do município é muito fraca, traduzindo-se essa fraqueza na quase ausência de munícipes nas reuniões de Câmara, de Freguesia e na Assembleia Municipal. O mesmo fenómeno estende-se à participação dos cidadãos nas eleições autárquicas, onde o concelho de Montijo é o terceiro do país com maior taxa de abstenção. No que se refere ao quadro de funcionários, constata-se que existe muito pouca comunicação interna, com consequências na falta de identificação dos funcionários com a missão do município e na ausência de participação nas iniciativas da autarquia. Perante as disfuncionalidades existentes, o município não pode fechar-se sobre si próprio, devendo procurar interagir com os cidadãos e os diversos grupos sociais, de forma a contribuir para uma maior participação dos munícipes no processo de decisão das políticas públicas.

Por outro lado, é aconselhável reformular os modos de prestação do serviço público e de relacionamento com o cidadão, para além de um necessário aprofundamento do trabalho de comunicação com o público interno, tendente a influenciar a definição de metas e objectivos da organização. O cliente externo, como é sabido, é gerado pela relação com o cliente interno (Balerini, 2003). Na perspectiva da autora, um dos desafios que as empresas enfrentam, actualmente, prende-se com a necessidade de desenvolver mecanismos que auxiliem a comunicação entre os colaboradores, levando informações a todos os níveis. Esses mecanismos devem possibilitar a criação de uma cultura colaborativa entre os funcionários, para que as informações sejam transmitidas correctamente para a pessoa correcta, sendo essa a base da gestão do conhecimento.

### **2.3. Apresentação resumida do modelo de intervenção**

Partindo do enquadramento teórico abordado no anterior capítulo, apresentaremos agora as linhas gerais conducentes a uma melhoria de qualidade da democracia local e de aprendizagem da cidadania no município de Montijo. Assim sendo, procurámos nortear todo o projecto que agora se apresenta com o objectivo de construir uma atitude colectiva de crença no potencial de mudança e na mobilização dos diversos actores para essa mudança.

Ruivo (2000), sublinha o crescimento do papel político das autarquias em Portugal, como de mediação entre centros e periferias, contribuindo para tal a ampliação da intervenção dos corpos burocráticos nessa relação; a mudança na base social de recrutamento político, bem como as transformações na vida política local no sentido da sua complexificação numa teia de grupos, associações e entidades organizadas. Por assim ser, o autor refere que o nível de exigência por parte dos cidadãos pode ser constrangedor para os governantes do poder local, quando se encontram num “grau zero do Poder Local”, isto é, não estão preparados para encontrar soluções e estratégias de participação social capazes de facilitarem e ajudarem o próprio executivo, no âmbito das suas competências políticas, na solução dos problemas locais. Secundando a posição de Ruivo (2002), o desenvolvimento, ao contrário do crescimento meramente económico, é um processo de mudança, global e plurifacetado, na procura da qualidade de vida, animado pela solidariedade, pela justiça social e alimentado pela participação colectiva enquanto força de expressão comunitária e individual.

Sabemos que “o estudo do poder não se circunscreve ao poder municipal, ou seja, apenas ao funcionamento das instituições administrativas e políticas das autarquias locais. O poder autárquico exige, para a sua compreensão, ser integrado no conjunto local dos poderes que, na sua articulação, o constituem” (Mozzicafredo, et al., 1991: 15).

Na prática, no caso em estudo, a legitimidade autárquica assenta num modelo individualista/autocentrado de gestão pública, reflectindo-se no baixo nível de participação ou envolvimento dos cidadãos nas dinâmicas locais. Todavia, conforme salienta David Huron e Jacques Spindler (1998:7), “uma das especificidades da gestão pública local é fazer participar a população, de uma maneira ou de outra, nas tomadas de decisão dos diferentes dirigentes locais”. Neste sentido, o projecto que agora se apresenta procura descentrar o modelo autocentrado de gestão autárquica e circunscrito ao poder municipal, ou seja ao funcionamento das instituições administrativas e políticas do município em estudo, para um modelo mais integrado no conjunto local dos poderes que, de forma articulada, o constituem.

Deste modo, com o projecto que apresentamos, as mediações estabelecidas entre cidadãos/munícipes e políticos/decisores devem contribuir para uma maior aproximação dos cidadãos aos níveis de decisão, que se quer partilhada e fomentadora do reforço da consciência colectiva.

O projecto em Administração e Políticas Públicas que aqui propomos (Quadro 2.3.) integra os seguintes aspectos a saber: a) melhorar a qualidade do serviço público e o envolvimento dos cidadãos na política de comunicação municipal; b) institucionalizar a interacção entre os actores públicos e sociais; c) melhorar o envolvimento dos funcionários na comunicação interna da autarquia; d) identificar o município como actor da governança na implementação das políticas públicas; e) contribuir para melhorar o nível de participação eleitoral.

Quadro 2.3. Resumo do projecto a implementar no Município de Montijo

Áreas de actuação	Procedimentos a adoptar
Melhorar a qualidade do serviço prestado e o envolvimento dos cidadãos na política de comunicação municipal	<p>Criação do Governo Electrónico Local</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Prestação electrónica de contas</li> <li>Licenciamento urbanístico digital e planta na hora</li> <li>Sig on line</li> <li>Biblioteca municipal na web</li> <li>Portal Internet do executivo municipal</li> <li>Balcão Único</li> <li>Simulador de cálculo taxas municipais</li> <li>Factura electrónica</li> <li>Filmagens das sessões de câmara</li> <li>Uso de chat</li> <li>Net bus</li> <li>Ciberespaço nas associações locais</li> <li>Criação do direct mail bi-anual</li> <li>Criação do blogue “Jornalismo cidadão”</li> <li>Criação da newsletter “SMAS Informa</li> </ul>
Institucionalizar a interacção entre os actores públicos e sociais	Criação da Comissão de Utentes e Administração Pública
Melhorar o envolvimento dos funcionários na comunicação Interna da autarquia	<p>Comunicação interna</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Meios escritos</li> <li>Meios orais</li> <li>Meios audiovisuais</li> <li>Meios tecnológicos</li> <li>Eventos</li> </ul>
Identificação do município como actor da governança na implementação das políticas públicas	<p>Visitas participadas do executivo municipal às freguesias</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Reuniões públicas com a população</li> <li>Reuniões com associações locais e partidos</li> <li>Inquéritos antes das visitas</li> <li>Sessão pública com introdução prévia de power point</li> <li>Criação de Grupos de Estudo</li> <li>Participação de técnicos nas sessões públicas</li> </ul>
Contribuir para melhorar o nível de participação eleitoral	<p>Organização de debates sobre temas relevantes para o município</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Processo de escolha dos candidatos precedido de consulta em todo o partido e nas principais instituições locais</li> <li>Elaboração de um código de conduta dos eleitos locais</li> </ul>

Antes de formularmos as propostas subjacentes a este trabalho de projecto em Administração e Políticas Públicas procurámos consultar alguma bibliografia e sites de algumas autarquias no sentido de podermos comparar boas práticas e, até mesmo, encontrar fontes de inspiração para o projecto em apreço. Simões (2007:30), num estudo de caso de e-government ao município de Leiria, referia que o desenho da política de governo electrónico e das políticas correlacionadas deve abrir espaços à promoção activa do desenvolvimento nacional pelo campo da geração de produtos e serviços e de iniciativas de fomento e financiamento devidamente articuladas. Nessa perspectiva, refere o autor, cabe à política, por um lado, eliminar a dependência de um número restrito de fornecedores de bens, serviços e licenças de software, por outro, levar entidades de pesquisa e empresas nacionais a estimular e desenvolver o software e novas tecnologias, fomentando a adopção de instrumentos de governo electrónico por outros níveis de governação.

Por sua vez, as reformas mais votadas, as que conduziram a uma boa imagem da administração pública, são as ligadas ao atendimento, reforçando a ideia de que, neste contexto, a lógica de balcão único é um caminho a seguir por permitir melhorias no relacionamento com os cidadãos e a diminuição do grupo, relativamente bem dimensionado, dos que têm muito má imagem dos serviços públicos (Emerenciano, 2008).

Todavia, não obstante a importância dos estudos já mencionados sobre a realidade autárquica, a produção político-administrativa em termos de soluções práticas inovadoras é ainda pouco relevante nos pontos inerentes ao projecto a implementar no município de Montijo. Se algo nos inspirou foi alguma bibliografia existente sobre o modo de funcionamento do sistema político local, os modelos de gestão e de acção política dos executivos camarários, tal como os modelos de legitimidade que se vão desenvolvendo na vida política e institucional local. Apenas a ideia de modernização e simplificação autárquica, através da adesão ao programa simplex autárquico, que envolve 30 dos 308 municípios, é hoje uma realidade em crescimento, mas ainda distante da visão moderna de um efectivo governo electrónico local.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> A Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2002, de 20 de Novembro, define governo electrónico como um processo suportado no desenvolvimento das tecnologias de informação, que coloca o cidadão e as empresas no centro das atenções, melhora a qualidade e a comodidade dos serviços e reforça os meios de participação activa no exercício de cidadania. Simultaneamente, aumenta a eficiência, reduz custos e contribui para a modernização do Estado. A visão do governo electrónico para Portugal consiste em colocar o sector público entre os melhores prestadores de serviços no nosso país. Para que tal se concretize, as entidades públicas devem focalizar-se no essencial - o cidadão individual (pessoas) e colectivo (empresas), os clientes dos serviços públicos. Assim, o Plano de Acção para o Governo Electrónico tem por missão proporcionar serviços públicos integrados, de qualidade, centrados no cidadão e com ganhos de eficiência, de transparência e de racionalização de custos, cumprindo directamente o Programa do XV Governo, que estabelece a elaboração de um Plano Estratégico Info 2005. Neste contexto, o Plano de Acção para o Governo Electrónico tem como objectivos nucleares: i) o aumento da conveniência e satisfação dos cidadãos; ii) a promoção da eficiência com menores custos; iii) o aumento da transparência do aparelho do Estado, e iv) a promoção da participação democrática por parte dos cidadãos.

Em termos de envolvimento dos munícipes na vida local, as boas práticas são raras e pouco criativas e inovadoras. O próprio Orçamento Participativo (Orçamento Participativo, 2009) implementado nalgumas autarquias (25 até ao momento da apresentação do trabalho de projecto) mais não é que um modelo pouco fomentador da participação qualificada dos munícipes, porque não se formaram competências com capacidade teórica e metodológica para uma participação responsável, nem se faz a necessária monitorização e avaliação desses processos.

Por outro lado, os Orçamentos Participativos concentram-se, sobretudo, nos pequenos melhoramentos, como o asfalto de caminhos ou a iluminação pública que, em termos de orçamentação, correspondem a menos de 5 por cento do orçamento. Na verdade, a forma de participação por via do orçamento participativo não tem sido uma garantia de maior participação dos cidadãos, daí algumas autarquias terem já suspenso o projecto de OP, casos de Faro, Tomar e Agualva (Sintra) (Vieira, 2008). No que se refere à comunicação, os instrumentos utilizados pela esmagadora maioria das autarquias são os mesmos: boletins municipais, sites e comunicados à população.

## **2.4. Melhorar a qualidade do serviço prestado e o envolvimento dos cidadãos na política de Comunicação municipal**

### **2.4.1. Criação do governo electrónico local**

A comunicação não se deve limitar àqueles que se integram nas redes pessoais dos autarcas ou de alguns funcionários. Esta realidade tem as seguintes implicações:

- a) A grande maioria da população concelhia desconhece como utilizar os serviços municipais, bem como quais as diligências a fazer e a quem se dirigir para resolver os seus problemas;
- b) De uma forma geral, qualificam o pessoal administrativo de incompetente ou indisponível para atender a deslocação ao município;
- c) Consideram que os serviços estão demasiado centralizados, sendo com alguma frequência uma perda de tempo a deslocação ao município;
- d) Apresentam um desconhecimento geral dos seus direitos e consideram as leis e os procedimentos administrativos demasiado complexos;
- e) Consideram o período de funcionamento dos serviços municipais ou municipalizados incompatível com as necessidades locais;
- f) Qualificam a linguagem administrativa como demasiado complexa e hermética (Langenieux, 1985).

Actualmente, o processo de comunicação da autarquia com os munícipes faz-se por intermédio

da revista municipal (semestral) de uma revista de educação (semestral), de press release para os diversos órgãos da comunicação social, de um canal TV interno e de um site da autarquia com informação municipal e geográfica, alguns serviços on line, com download de formulários e de regulamentos municipais.

Figura 2.1. Site da Câmara Municipal de Montijo



Não obstante a importância destes meios de comunicação, eles são insuficientes para consolidar uma relação positiva e de confiança mútua com os cidadãos. Acrescente-se, no seguimento da mesma ideia, que a ausência de formas mais inovadoras de comunicação não potenciam uma acrescida motivação e participação dos cidadãos nos processos decisórios, nem contribuem para introduzir melhorias no funcionamento da administração, ao serviço do cidadão e do Estado democrático.

A ideia de criar um governo electrónico local prende-se com a necessidade de promover a cidadania e o desenvolvimento local, impulsionando o acesso e a consolidação dos direitos de cidadania, sobretudo:

- ❖ O direito de ser atendido e ouvido pela autarquia;
- ❖ O direito de usufruir do tempo que é seu (economia de tempo e deslocamentos);
- ❖ O direito de acesso aos serviços públicos;
- ❖ O direito de informação;
- ❖ O direito ao controlo social das acções dos agentes públicos;
- ❖ O direito à participação política;

❖ O direito à melhoria do atendimento e de racionalização do uso dos recursos Públicos. Neste âmbito, o Governo Electrónico local geria a sua plataforma digital a partir dos seguintes meios:

❖ Prestação electrónica de contas

O objectivo é desenvolver os procedimentos necessários à prestação de contas electrónica, junto do Tribunal de Contas.

❖ Licenciamento urbanístico digital e plantas na hora

Trata-se de possibilitar, no âmbito da Lei nº 60/2007, a entrega dos projectos de licenciamento em suporte digital, que inclui a desmaterialização dos requerimentos e peças desenhadas e permite as medições automáticas.

Desenvolver um processo de entrega de plantas para IMI na hora, com recurso a um projecto inovador de digitalização do arquivo municipal:

❖ Sig on-line

Disponibilizar, via Internet e através do portal do município, um sistema mais avançado e com mais funcionalidades de informação geo-referenciada, que permita aos cidadãos e às empresas uma rápida localização da informação ou equipamentos diversos no território concelhio, associando aos mesmos a necessária informação dos processos, nomeadamente os de urbanismo.

❖ Bibliotecas municipais na Web

Permitir a requisição de livros via Internet, através de novas funcionalidades do catálogo colectivo das bibliotecas municipais.

❖ Portal Internet do executivo municipal

Criar um portal intranet para as reuniões da câmara Municipal para que, através de um processo de workflow, o processo de submissão de propostas se faça por via electrónica, incluindo ainda um sistema electrónico de votações e elaboração de actas.

❖ Balcão Único

Criar um Balcão Único com o objectivo de promover a centralização do atendimento presencial, telefónico e Internet, estabelecendo procedimentos de transmissão de informação entre os vários serviços, bem como prazos do cumprimento das solicitações.

❖ Simulador de cálculo de taxas municipais

Desenvolver uma solução integrada da autarquia com disponibilização online (no portal institucional) de um simulador do cálculo das taxas municipais, que permita ao cidadão ou às empresas fazer a simulação das taxas municipais devidas por serviço ou licenciamento

prestado.

❖ Criação da factura electrónica

Desenvolver uma solução tecnológica que permita criar condições para os fornecedores da autarquia e utentes acederem às respectivas contas-correntes com o município através do portal institucional, de forma a permitir a recepção e o tratamento das facturas dos fornecedores e a emissão aos utentes em suporte electrónico.<sup>5</sup>

❖ Filmagem em tempo real das sessões de câmara

Criar um sistema de filmagens das sessões de câmara, de forma a serem visualizadas via Internet por todos os munícipes.

❖ Uso do chat em tempo real

O uso do chat em tempo real (on line) entre cidadãos e governantes permite uma interacção mais activa entre eles, necessária para uma atitude cidadã mais responsável nas questões públicas.

❖ Netbus contra a info-exclusão

Através de um autocarro informatizado móvel com acesso à Internet, fomentar o envolvimento dos mais idosos e dos mais info-excluídos das tecnologias de informação, com especial incidência dos cidadãos residentes nas freguesias rurais do concelho.

❖ Ciberespaço nas associações locais

Desenhar a partir do interior das associações locais um ciberespaço, onde as questões da cidadania e da justiça social estejam presentes. Além da defesa destes valores, os cibernautas podem ver os seus email, utilizar o Office, o IRC, imprimir e gravar para Cd e disquete.

❖ Criação de um direct mail bi-anual

O direct mail sairá duas vezes por ano (no final do ano ou início do seguinte).

Este contacto entre a administração local e os munícipes tem dois objectivos específicos: o primeiro pretende divulgar os valores cobrados por cada imposto municipal, taxas e tarifas, englobando todas as parcelas a liquidar e a cobrar. O segundo procurará divulgar o orçamento, as contas de gerência, apresentadas de forma simples e com especificação das rubricas principais, com indicação dos serviços feitos pelo município e dos sub-contratados ao exterior da entidade de origem; indicação do custo de cada serviço; lista das pessoas contratadas pela câmara (com suas funções e justificação); indicação das avenças e contratos vários de prestação de serviços.

---

<sup>5</sup> A Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, procede à sexta alteração ao Decreto -Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação.

❖ Criação do blogue “Jornalismo Cidadão”.

Os media funcionam como um “sistema de feedbacks”, em interacção com o público, daí o conceito de mass media referir-se a um sistema tecnológico e não a uma forma de cultura de massas, ao arrepio das teorias que defendem o espectador como um receptor passivo no que concerne às mensagens, aos conteúdos proporcionados (e fabricados) e à manipulação ideológica pelos media, à semelhança do que argumentam determinados aspectos da teoria crítica social de Marcuse e Habermas. Actualmente, um novo sistema de comunicação emerge, divergente, daquele que foi previsto por MacLuhan dos media como comunicação de massas. Hoje, o “sujeito interactivo” altera o sistema dos media que passam a “segmentar-se, adequaram-se ao público e individualizaram-se (Castells, 2002:443).

Na verdade, as ferramentas de publicação acessíveis na rede revolucionaram o modo como as pessoas consomem, interpretam, produzem e divulgam informações. Elas permitem ao internauta deixar de ser um sujeito passivo para se assumir como um verdadeiro criador de informação. É neste contexto, que se coloca a necessidade de o cidadão/município se transformar num cidadão jornalista, podendo divulgar as suas informações, fotos e vídeos (enviados por email) para um blog criado para o efeito pela autarquia. Os três melhores trabalhos publicados por trimestre no blogue teriam como prémio a sua publicação na revista municipal.

❖ Criação da news letter “SMAS informa”.

Os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento não têm por hábito informar as populações sobre os serviços que prestam, limitando-se a pouca informação que divulgam a anunciar o corte de artérias para a execução desta ou daquela obra. A news letter, que agora se considera, seguirá mensalmente anexada ao recibo da água do utente e tem como objectivo informá-lo sobre matérias de interesse geral e que mexem com a qualidade de vida dos munícipes. Uma das informações necessárias e obrigatória por lei prende-se com a publicação dos resultados sobre a análise da água para consumo humano. Como é do conhecimento público, a água de abastecimento público deve apresentar-se sem sabor, cor ou cheiro, para que a sua ingestão seja saudável e agradável. Com a entrada em vigor do Decreto-Lei 243/2001 de 5 de Setembro e do Decreto-Lei 306/07 de 27 de Agosto, passou a constituir obrigação das câmaras municipais a publicação dos resultados obtidos nas análises de demonstração de conformidade, acompanhados de elementos informativos que permitam avaliar o grau de cumprimento das normas de qualidade de água para consumo humano. De acordo com os referidos Decretos-Lei, compete ao município pesquisar um conjunto de 38 parâmetros. Tal pesquisa corresponde a efectuar análises à presença de microorganismos, a substâncias tóxicas como os metais

pesados, chumbo ou mercúrio, ou ainda determinadas substâncias indesejáveis, tais como os compostos da interacção do cloro com a água, em vários pontos da rede de abastecimento. Esta informação, de forma simples e resumida, devia constar na news letter, tal como outras informações relacionadas com os investimentos dos SMAS em infra-estruturas e equipamentos indispensáveis à qualidade de vida das populações.

O objectivo da plataforma de governo electrónico (Quadro 2.4.) é cultivar o processo de disseminação das tecnologias de informação e comunicação, de forma a uma interacção mais eficaz e eficiente, mais transparente e responsável entre a autarquia e o cidadão. O desenho da política de governo electrónico e dos procedimentos correlacionados podem abrir espaços para a promoção activa do desenvolvimento local e, em termos proximidade aos cidadãos, permite, segundo Gouveia (2003), ganhos substanciais em termos de eficiência, acesso à informação, tempo de resposta e uma maior proximidade ao cidadão.

As medidas para implementação do e-governmet permitirão à administração local, com maior interacção entre o cidadão e o Estado, através da Internet, oferecer serviços mais ágeis e de maior conforto aos seus munícipes. A Internet melhora a qualidade no atendimento ao público já que, praticamente, não implica restrição de horário de acesso, podendo o cidadão procurar informações e completar certas tramitações e transacções com a autarquia, a qualquer hora, inclusive, aos fins de semana sem necessidade de se deslocar às respectivas repartições públicas. Algumas operações, mais fortemente burocratizadas, como o pagamento de impostos, taxas e multas, etc, passarão a poder ser realizadas em tempo real (online), directamente pelos interessados.

No que concerne às empresas, os serviços electrónicos, sendo fiáveis, convenientes e rápidos, poderão facilitar o relacionamento com o Estado, através da prestação de um serviço mais eficaz e eficiente. Em suma, eficiência, transparência, equidade, melhor informação, maior autonomia, mais responsabilidade podem contribuir para a reforma do modus operandi da administração autárquica, hoje confrontada com a necessidade inadiável de prestar ao cidadão/munícipe serviços cada vez mais eficazes, com qualidade e ao menor custo.

As medidas e objectivos considerados (Quadro 2.4.) procuram, através da implementação de medidas de simplificação e modernização administrativa, contribuir para melhorar a eficácia e a eficiência; aumentar a transparência; melhorar a informação; fomentar economias de escala; reforçar o controlo e a responsabilidade administrativa.

Quadro 2.4. As medidas e os objectivos

Decisões \ Objectivos	Aumentar eficácia e eficiência	Melhorar informação	Aumentar a transparência	Fomentar economias de escala	Aumentar a autonomia	Reforçar o controlo	Reforçar a responsabilidade
Prestação electrónica de contas	√	√					
Licenciamento urbanístico digital e planta na hora	√			√			√
Sig on-line	√	√		√			
Biblioteca municipal Web		√					
Portal Internet do executivo municipal	√	√	√	√			
Balcão único	√	√	√	√		√	√
Simulador de cálculo taxas municipais		√	√		√		
Criação de factura electrónica			√		√		
Filmagem das sessões de câmara em tempo real		√	√				√
Chat em tempo real		√					
Netbook contra a infoexclusão		√			√		
Ciberespaços nas associações locais		√			√		
Criação de um direct mail bianual		√	√			√	√
Criação de blogue jornalismo-cidadão		√					
Criação newsletter SMAS Informa		√	√			√	√

Nota: O √ significa o impacto de uma medida num objectivo

## **2.4.2 – Institucionalizar a interacção entre os actores públicos e sociais**

### **Criação da Comissão de Utentes e Administração Pública**

A eficiência da administração pública, assim como o êxito das suas políticas públicas, ganharão com um Estado mais aberto aos cidadãos e às empresas. Numa economia cada vez mais aberta à escala global, as economias nacionais e as empresas devem tudo fazer para se modernizar, melhorando a produtividade e aumentando a competitividade. O Estado deve acompanhar este movimento da sociedade civil, procurando melhorar a qualidade do serviço prestado e assegurar o bem-estar dos cidadãos. A experiência tem vindo a demonstrar que a modernização da administração pública portuguesa é, em primeiro lugar, um desafio cultural. Sabemos que não basta alterar normas por decreto, regulamentos ou infraestruturas para garantir a qualidade das prestações e dos desempenhos. É, também, essencial e indispensável manifestar uma clara vontade política para mudar os sistemas vigentes, no que se refere, sobretudo, ao respeito pelos valores da democracia e da igualdade de oportunidades (Livro Verde para a sociedade da informação em Portugal, 1997).

É neste contexto, que faz todo o sentido as autarquias não se desligarem de uma parte da realidade concelhia: a realidade empresarial. Não obstante sabermos que não é competência da autarquia intervir ou interferir no mundo dos negócios privados, as atribuições e competências das autarquias locais estão associadas à satisfação das necessidades das comunidades locais, nomeadamente o desenvolvimento sócio-económico<sup>6</sup>. A constituição de comissões de utentes e administração Pública, onde se mostrarem úteis para o interesse da comunidade local, é uma iniciativa necessária e que transcende a visão autocentrada e imediatista dos eleitos locais. Consideramos que o apoio, a solidariedade, o interesse da autarquia pelos problemas relacionados com o emprego, com as dificuldades financeiras e económicas das empresas credibiliza o poder local, dando-lhe mais força e legitimidade perante as comunidades locais.

### **2.4.3. Melhorar o envolvimento dos funcionários na comunicação interna da autarquia**

A comunicação interna não é um instrumento habitual de comunicação da autarquia, pelo que a estratégia de comunicação tem como público alvo a população em geral e não o funcionário. No entanto, a comunicação interna pode produzir uma ligação forte entre os colaboradores e um veículo com a empresa, criando uma força produtora que tende a influenciar a definição de metas e objectivos da organização, podendo mesmo sublinhar-se que o cliente externo é gerado pela relação com o cliente interno (Balerini, 2003). A importância da comunicação interna reside,

---

<sup>6</sup> A obrigatoriedade desta medida, decorre da Resolução do Conselho de Ministros n.º 137/2005, de 29 de Julho, publicada no DR n.º 157, I.ª Série B, de 17 de Agosto de 2005.

sobretudo, nas possibilidades que ela oferece de estímulo ao diálogo e à troca de informação entre a gestão executiva e a base operacional, na procura da qualidade total da produção ou serviços e do cumprimento da missão da organização, pelo que é muito difícil tornar uma empresa eficiente e competitiva com uma comunicação interna precária (Kunsch, 2002).

Neste sentido, sugerimos a implementação de uma plataforma de comunicação interna, conforme expressa no quadro 2.5., consubstanciada num conjunto de instrumentos de comunicação, essenciais a um desempenho organizacional eficaz e eficiente. O sistema interno de comunicação poderá influenciar a forma como a organização é vista pelos seus clientes e utilizadores, sendo por isso de sublinhar o conjunto de medidas tendentes a reforçar o espírito de equipa e a melhorar a informação.

O sistema de informação não é mais, segundo Beynon-Davies (2002), do que um sistema de comunicação entre pessoas, no qual se inter-relacionam determinadas componentes, que trabalham em conjunto para recolher, processar, armazenar e distribuir informação aquando da tomada de decisões, coordenação, controlo, análise e visualização na organização.

Do ponto de vista de uma organização, o seu sistema de informação é estrategicamente relevante ao seu funcionamento e operacionalidade. Gouveia (2003) atribui mesmo ao sistema de informação as seguintes funções:

- ❖ Recolha da informação: garantir a entrada de dados no sistema;
- ❖ Armazenamento da informação: garantir o registo dos dados necessários ao sistema;
- ❖ Processamento da informação: dar resposta às exigências relativas a dados e informação para suporte do sistema;
- ❖ Representação da informação: permitir uma percepção com qualidade dos dados e informação disponíveis no sistema;
- ❖ Distribuição da informação: garantir o fluxo de dados e de informação no sistema.

Um bom sistema de informação poderá garantir o enquadramento devido de quadros e funcionários, de forma a perspectivar o reforço do trabalho em conjunto, de forma a assegurar o fluxo de dados e informação, bem como a recolha do conhecimento de indivíduos e grupos envolvidos em actividades e processos na tomada de decisões na organização.

Aumentar o diálogo e a troca de informação, melhorar a informação, reforçar o espírito de equipa e conseguir um desempenho mais eficaz e eficiente é o que se pretende (Quadro 2.5.) com as medidas e objectivos com vista a envolver mais funcionários no processo de comunicação interna da autarquia.

Quadro 2.5. As medidas e os objectivos

Decisões	Objectivos	Aumentar diálogo e trocas de informação	Melhorar a informação	Desempenho mais eficaz e eficiente	Reforçar espírito de equipa
	Quadros informativos		√		
	Correio interno	√	√		
	Seminários	√	√	√	√
	Mesas redondas entre técnicos e funcionários	√	√	√	√
	Brochuras e folhetos		√		
	Orçamento e Plano de Actividades		√	√	
	Televisão em circuito fechado		√		
	Videoconferência	√	√		√
	Reuniões de concertação técnica			√	
	Piqueniques	√			√
	Festas de Natal	√			√
	Almoços de departamento				√
	Cursos de formação			√	
	Discurso bianual da Presidente de Câmara		√	√	√

Nota: O √ significa o impacto de uma medida num objectivo

#### **2.4.4. Identificação do município como actor da governança na implementação das políticas públicas**

A governação erige a cidadania activa como pedra angular, acentuando a necessidade de proporcionar debates mais amplos em torno da participação, além de manter uma estreita relação entre o capital social e os fundamentos sociais necessários a um bom desempenho económico e social. Não obstante as democracias tenderem a funcionar melhor com baixos níveis de participação, reservando o envolvimento dos cidadãos apenas aos actos eleitorais, a ideia de uma democracia forte está indissociavelmente ligada ao conceito de democracia participativa, alimentando-se, mesmo, de uma cultura de educação cívica, consubstanciada na compreensão dos indivíduos enquanto cidadãos (Bilhim, 2004). Contudo, um melhor funcionamento da administração pública e uma possível mudança de comportamento dos cidadãos não podem, no que se refere à coisa pública, ser desligados da implementação de estruturas de inserção dos cidadãos (Mozzicafreddo, 2001), uma vez que a vida quotidiana e a participação das colectividades locais surge como um processo que se constitui a partir de necessidades e pressões sociais a que os municípios devem responder (Mozzicafreddo, 1991).

Por assim ser, o projecto agora apresentado sublinha a necessidade de ter em conta o envolvimento dos cidadãos na coisa pública, considerando que a sua reduzida experiência de trabalho em comunidade acaba por potenciar a passividade, a indiferença, a descrença e a ausência de uma consciência colectiva.

Na verdade, enquanto os políticos que exercerem um papel ao nível da regulação das relações no seio da comunidade estão no centro da intervenção social, os cidadãos sentem-se distantes e divorciados da decisão sócio-política. O que se considera neste processo de mediação estabelecidas entre os políticos/decisores e os habitantes é uma maior aproximação dos cidadãos ao nível da decisão, o que obriga a uma redefinição de papéis. Esta nova forma de encarar a governança poderá contribuir para o reforço da consciência colectiva, na medida em que, através de processos de negociação e envolvimento social e político, os actores colectivos podem de forma explícita influenciar o sistema de acção.

#### **2.4.5. Reuniões com associações locais e partidos políticos**

Até agora o processo de tomada de decisões, com epicentro nas visitas às freguesias, tem-se resumido a relações mais individualizadas (com especial destaque para as reuniões com a junta de freguesia e a visita a obras) em detrimento das formas institucionalizadas. O que se equaciona com a institucionalização de um novo modelo é a transformação das visitas do executivo municipal às freguesias num processo de tomada de decisão participado. Nesse

sentido, a visita do executivo da Câmara às freguesias poderá ter a duração de dois ou três dias (em vez de um) e ser antecedida por reuniões com o executivo da Junta de Freguesia, com grupos sociais e associações representantes da sociedade local (representativas dos trabalhadores e dos empresários) e com as estruturas locais dos diversos partidos políticos com representação local.

Figura 2.2. Visita do executivo municipal às freguesias



Num segundo momento, considera-se a possibilidade de uma sessão aberta à população (ao final da tarde ou à noite), previamente noticiada em comunicado público a distribuir na freguesia três dias antes, com dois objectivos essenciais: prestar contas e ouvir e responder às queixas dos cidadãos, às suas preocupações, sejam elas de interesse público ou particular.

#### **2.4.6. Inquéritos antes das visitas**

Antes das visitas às freguesias (quinze dias antes), considera-se a utilidade de produzir um inquérito, com vista à recolha de elementos tendentes a avaliar os principais problemas da freguesia. Este inquérito deve ser entregue ao presidente da edilidade, três dias antes da visita à freguesia. Na reunião com o executivo da junta, as preocupações manifestadas pelas populações deviam ser abordadas e equacionada a possível resolução dos problemas colocados pelos inquiridos. Na sessão pública, os munícipes seriam informados das respostas do município em relação às questões solicitadas pelos inquéritos.

#### **2.4.7. Sessão pública com passagem de power point**

No início da sessão com a população deve ser passado um Power Point com os compromissos assumidos no início do mandato pelo partido vencedor e o que, entretanto, foi cumprido. O

power point, além das obras e das actividades realizadas, até então, na freguesia deve referir-se ao valor total do investimento na mesma. Na apresentação, deve aparecer desagregado o valor total do investimento, de forma a visualizar, com clareza, o investimento per capita. O investimento per capita deve ser depois comparado com o valor per capita fiscal pago por cada contribuinte ao nível da freguesia. No que se refere ao prometido e não cumprido dentro dos prazos estabelecidos, deve ser dado uma explicação cabal e convincente às populações.

#### **2.4.8. Criação de grupos de estudos locais**

Até ao presente, os interlocutores privilegiados do executivo municipal têm sido as juntas de freguesia, não obstante os seus contributos se circunscreverem à sugestão da realização desta ou daquela obra. O poder autárquico não tem, neste caso, sabido convergir e interagir com os diversos actores sociais locais. No contexto actual, “as políticas locais devem ser entendidas num processo histórico de transformação das relações sociais e de reordenação territorial”, estando em causa as novas configurações sociais inseridas na génese de novas formas sociais de compromisso e de conflito entre interesses e grupos diversificados (Mozzicafreddo, 1991: 15-16). É neste sentido, que se considera a possibilidade de criar grupos de estudo locais (um por freguesia) envolvendo associações locais, autarcas de freguesia e personalidades locais, com ou sem partido, com vista não só a apresentar sugestões a incluir nos orçamentos e planos de actividades, como a opinar sobre cada fase do ciclo de políticas públicas, desde o agendamento, passando pela concepção, implementação e avaliação das mesmas. O incentivo a um maior envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas passa por uma melhor comunicação entre os munícipes e a autarquia porque, como refere Wiener (2000), um cidadão sem informação não pode exercer os seus direitos, uma vez que os desconhece.

#### **2.4.9. Participação de técnicos do município nas sessões públicas**

Nas sessões públicas não é hábito a participação dos técnicos do município, responsáveis pelas áreas do Ordenamento do Território e do Urbanismo, do Património, Cultura e Ciência, da Promoção e Desenvolvimento, da Acção Social, do Ambiente e Saneamento Básico, da Educação, da Protecção Civil, no Desporto e Tempos Livres, e da Saúde.

No entanto, nestas reuniões a maioria das questões colocadas pelos munícipes prendem-se com problemas ligados ao funcionamento dos serviços, pelos quais devem responder os serviços e não, como é frequente, o poder político. Regra geral, a Presidente da Câmara é obrigada a responsabilizar os serviços pela ineficácia da fiscalização, por negligência dos serviços de limpeza ou por incompetência técnica na execução desta ou daquela obra. “À

política o que é da política, à administração o que é da administração”, costuma referir a autarca na resposta às solicitações (resultantes de ineficácias e ineficiências dos serviços). A não presença destes técnicos nas sessões públicas realizadas nas freguesias tem como consequência a sua desresponsabilização perante os munícipes, o que constitui mais um factor de descrença e desconfiança no funcionamento do sistema, independentemente dos autarcas afirmarem “à política o que é da política, à administração o que é da administração”. Para um funcionamento mais transparente do sistema, poderá ser importante que a câmara municipal solicite a presença dos técnicos nas reuniões públicas da freguesia, de modo a poderem esclarecer os fregueses sobre disfuncionalidades detectadas nas diversas áreas de intervenção.

A participação tem sido muitas das vezes analisada como um fenómeno espontâneo, como se se tratasse de uma vontade humana universal (Bordenave, 1983).

Todavia, quando se vive um grande alheamento das pessoas face ao espaço público e à vida em comunidade, a realidade é traduzida numa crescente insatisfação com a democracia representativa, sendo esse facto visível nos elevados números da abstenção eleitoral, particularmente no caso em estudo.

Com as medidas e objectivos considerados (Quadro 2.6.), é possível aumentar a qualidade da participação dos cidadãos na vida pública, com reflexos no processo de desenvolvimento, nomeadamente porque o conhecimento que as pessoas possuem sobre a sua própria realidade é, à partida, mais adequado do que as interpretações feitas por técnicos externos e muitas vezes desconhecedores das dinâmicas locais. A participação das pessoas permite também abrir campo para a cooperação entre as organizações que operam a nível local e a própria autarquia, melhorando assim os níveis de implementação das políticas públicas.

Uma prática democrática inovadora passa, assim, por viabilizar com imaginação a participação dos cidadãos, através de inquéritos, criação de grupos de estudo, reuniões com partidos e outros grupos locais, no sentido da procura de uma opinião informada no seio de uma comunidade local comprometida com a governação local.

O conceito de desenvolvimento participativo subjacente, traduz-se “na adopção de uma metodologia participativa nos processos de mudança e de melhoria das condições de vida das populações”, o que implica a afirmação plena da cidadania, nos seus direitos e deveres, desde a fase de concepção, decisão, execução, avaliação, direcção e acompanhamento das políticas públicas (Amaro, 2004:57).

Quadro 2.6. As medidas e os objectivos

Medidas \ Objectivos	Reforçar consciência colectiva	Melhorar desempenho organizacional	Aumentar transparência	Aumentar responsabilidade	Melhorar o nível de decisão
Reuniões públicas com a população			√	√	√
Reuniões com associações locais e partidos			√	√	√
Realização de inquéritos antes das visitas		√			√
Sessão pública com introdução prévia de power point	√		√	√	√
Participação dos técnicos da autarquia nas sessões públicas		√	√	√	
Criação de grupos de estudo locais	√		√	√	√

Nota: O √ significa o impacto de uma medida num objectivo

#### 2.4.10. Contribuir para melhorar o nível de participação eleitoral

Ao desenvolver o conceito de democracia forte e fraca, Barber (1984) liga-o à legitimidade das instituições políticas. A ideia de democracia forte está, para o autor, ligada ao conceito de democracia participativa e é alimentada por uma cultura de educação cívica, que faz apelo à compreensão dos indivíduos, não enquanto pessoas abstractas, mas enquanto cidadãos. O que define a democracia forte é, nesta perspectiva, a crença na revitalização de uma forma de comunidade que não é colectivista, uma forma de pensamento público não conformista, e um ciclo de instituições cívicas compatíveis com a sociedade moderna. No caso dos sistemas representativos, um dos pontos a inovar e a renovar na democracia a nível local, segundo Bilhim (2004), não passa pelo acto eleitoral em si, mas pelo que se situa a montante, ou seja pela escolha que os partidos fazem das personalidades e pela forma como o fazem. Assim sendo, não será fácil uma maior participação na gestão autárquica, se o próprio processo de escolha de quem nos governa não for participado, nem sequer pelos próprios militantes dos partidos concorrentes. Para Montalvo (2003), a construção do Poder Local e o processo de

descentralização é paradoxal, se atendermos à aceleração do processo de decisão municipal, que apertou o círculo do poder em torno de um número tão reduzido de eleitos locais. Este fenómeno, segundo o autor, explica a existência ao longo do país de presidentes de câmaras fortes ao serviço de um Poder Local fraco.

Na perspectiva de Mozzicafreddo (1991:138), “a significação da evolução das abstenções autárquicas parece estar mais associada ao hiato entre os grupos políticos partidários e a sociedade local do que qualquer outra explicação que se situe ao nível da centralidade do poder”.

No concelho de Montijo, parece evidente os elevados níveis de abstenção eleitoral, situando-se o concelho nos dez do país com a maior percentagem de abstenção eleitoral para as eleições autárquicas em 2005, como se pode observar nos quadros 2.7. e 2.8.

### Quadro 2.7. Eleições Autárquicas

#### Município de Montijo

Anos	Abstenção%
1976	37.7
1979	25.8
1982	28.9
1985	36.2
1989	45.9
1993	44.6
1997	48.2
2001	49.4
2005	52.9

Fonte: CNE

Quadro 2.8. os dez concelhos do país com maiores taxas de abstenção

Concelhos: Os 10 Mais	
Cascais	53.70
Seixal	53.38
Montijo	52.93
Olhão	52.77
Ponta Delgada	52.69
Palmela	52.16
Almada	51.87
Amadora	51.85
Setúbal	50.92
Moita	50.48

Fonte: Marktest

#### 2.4.11. Organização de debates sobre temas relevantes para o município

Debater com os munícipes a concepção do desenvolvimento local e dos grandes equipamentos e infra-estruturas a implementar na área de jurisdição do município não é um problema menor, atendendo à prática enraizada de discutir, apenas, as questões mais imediatas. Há temas relevantes, como por exemplo a construção do aeroporto internacional de Lisboa no concelho de Montijo, que impõem um debate com as comunidades locais. Problemas como os da preservação do aquífero subterrâneo da Península de Setúbal, do ordenamento do território, decorrente da construção do novo aeroporto, dos impactes negativos sobre o montado de sobro, o espaço agrícola, a zona de protecção especial do estuário do Tejo, a reserva natural do estuário do Tejo, o colonato de Pegões e a rede Natura 2000, a rede viária, etc, não podem deixar de ser consideradas pelas comunidades locais. Mesmo as consultas públicas, com carácter de obrigatoriedade legal, deviam ser antecedidas de sessões de esclarecimentos por freguesia, de forma a elucidar os cidadãos e a recolher contribuições para enriquecer os respectivos dossiers.

#### 2.4.12. Processo de escolha de candidatos autárquicos antecedido de consultas

A vida autárquica tem vindo a demonstrar que a motivação dos eleitores não pode ser conquistada se a elaboração das decisões alargadas se circunscrever aos grupos mais próximos do poder ou se aqueles que os vão representar são escolhidos por um pequeno grupo partidário fechado

sobre si próprio.

Nesse sentido, deve considerar-se uma consulta alargada para a escolha dos candidatos aos diferentes órgãos do poder autárquico, que envolva, em cada um dos partidos, militantes do partido, simpatizantes e eleitores, que declarem a sua identificação com o partido e o projecto em causa.

#### **2.4.13. Elaboração de um código de conduta dos eleitos locais**

A elaboração deste código de conduta obedeceria aos seguintes princípios:

- ❖ Compromisso de honrar a Constituição e toda a legislação enquadradora do ordenamento jurídico português, nomeadamente a Lei nº 52-A/2005<sup>7</sup>, prometendo guiar a sua actividade pelos princípios éticos vertidos no referido código;
- ❖ Actuar com base na eficácia e na eficiência, defendendo o interesse geral, fomentando a honestidade, a imparcialidade, a confidencialidade, a austeridade e o contacto regular com os cidadãos;
- ❖ Defender o respeito pelos direitos humanos, divulgando os valores cívicos, o respeito pela diferença e exercendo os seus direitos e obrigações;
- ❖ Devem abster-se de exercer as suas funções ou utilizar as prerrogativas do seu cargo para favorecer interesses privados, próprios ou de terceiras pessoas, proibindo o favoritismo e o exercício da autoridade em benefício próprio;
- ❖ Promover o respeito e a igualdade entre homens e mulheres e evitar qualquer actuação que possa ser discriminatória;
- ❖ Comprometer-se a cumprir o programa eleitoral e a prestar contas, conjuntamente com todos os que com ele concorreram às eleições;
- ❖ Assumir o compromisso de defender um melhor ambiente, de proteger os recursos naturais e o ordenamento do território.

Não sendo a participação, como refere Bilhim (2004), uma obrigação moral ou política da democracia, esta nem por isso deixa de ser uma democracia se não houver elevada participação dos cidadãos. Todavia, o conceito de participação nas metodologias de trabalho tem a si associado o conceito de “empowerment” (Friedmann, 1996), que coloca a ênfase na autonomia das tomadas de decisão de comunidades territorialmente organizadas, na autodependência local (mas não na autarcia), na democracia directa (participativa) e na aprendizagem social pela experiência.

---

<sup>7</sup> Na Lei nº 52-A de 10 de Outubro, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento de um conjunto de princípios, no seu artigo 4, em matéria de deveres.

O território está, na perspectiva de Vidal (2005), na base da governança actual e futura, daí não se poder continuar a pensar que povos, cidades, províncias e regiões são apenas o espaço de aplicação das políticas decididas a nível nacional e internacional. Numa economia e sociedade baseadas cada vez mais em elementos imateriais, tais como o conhecimento, o knowhow e a informação – e cada vez menos nos factores materiais da produção – “os lugares, onde esses ingredientes intangíveis podem ser combinados, se tornam lugares estratégicos em termos económicos, sociais e políticos.” (Vidal, 2005:4).

O Quadro 2.9. sintetiza um conjunto de necessidades tendentes a privilegiar o potencial humano existente nas freguesias, como principal pilar de um desenvolvimento sustentável e de uma prática de envolvimento das comunidades locais nas políticas públicas. É neste contexto, que se inserem as medidas e objectivos promotores da organização de debates públicos sobre temas relevantes, o processo de escolha dos candidatos e a elaboração do código de conduta dos eleitos locais.

Quadro 2.9. As medidas e os objectivos

Objectivos	Ampliar o processo de escolha	Aumentar a transparência	Melhorar a informação	Reforçar a consciência colectiva	Maior responsabilidade
Medidas					
Organização de debates sobre temas relevantes		√	√	√	
Processo de escolha dos candidatos antecedido de consultas	√	√	√	√	√
Elaboração do Código de Conduta dos eleitos locais		√			√

Nota: O √ significa o impacto de uma medida num objectivo

### Conclusão

Os cidadãos e as organizações da sociedade civil tornaram-se cada vez mais interventivos, além de tentarem influenciar os decisores políticos, não obstante participam, em simultâneo, cada vez menos nos processos democráticos formais, traduzindo-se o seu comportamento na abstenção nos procedimentos eleitorais e na diminuição de confiança nos governos. Perante este quadro,

os governos sofrem pressões para se relacionarem com os cidadãos de novas maneiras, tomando consciência de que cada vez mais os inputs dos cidadãos podem ser um importante recurso na formação de políticas e na produção de bens e serviços (OCDE, 2001). Neste sentido, o modelo de intervenção aqui exposto procura interiorizar uma “nova conceção de governação”, que como refere Merrien (1998), apela a que o Estado se retire, se torne modesto e trabalhe em rede, associando-se com actores de diversa natureza, que colocam em comum os seus recursos, as suas capacidades, os seus projectos e partilhem responsabilidades.

Todavia, o encorajamento permanente ao exercício da cidadania plena, com direitos e responsabilidades, passa por aquilo a que Graham e Philips (1997) classificavam por governação centrada nas pessoas, o que se traduz, na perspectiva da administração pública, no estabelecimento de novas formas de envolvimento dos cidadãos na vida pública, entre os períodos eleitorais.

### **CAPÍTULO TERCEIRO: RESULTADOS ESPERADOS DA INTERVENÇÃO**

A avaliar pelo que foi defendido no capítulo anterior, o objectivo do projecto aqui apresentado tem em vista potenciar espaços adequados à utilização de experiências e das singularidades que os cidadãos transportam por serem, na verdade, os sujeitos privilegiados dos actos administrativos. Este trabalho de projecto, de acordo com o já explicitado, assenta em dois elementos estratégicos essenciais e omnipresentes nas diferentes áreas operacionais em que se decompõe o mesmo: o uso das novas tecnologias de informação, com vista a uma prestação do serviço público com maior qualidade e uma melhor interacção entre os actores públicos e sociais. O envolvimento dos cidadãos na coisa pública, como condição primordial para incrementar em quantidade e qualidade o diálogo entre governo local e a sociedade.

Todavia, sabemos, como refere Gomes (2003), que no espaço público, definido por governança, política e socialmente diferenciado, evoluem actores anónimos que, sem partilharem, em regra, os mesmos valores, interesses ou princípios de acção, as trocas crescem exponencialmente, acentuando a opacidade dos comportamentos respectivos. É neste contexto, que a administração deve estar não apenas ao serviço dos cidadãos, mas igualmente ao serviço do Estado democrático (Antunes, 2003).

#### **3.1. As novas tecnologias**

A participação activa dos cidadãos nas questões públicas, conforme referido anteriormente, ganhará com um crescente envolvimento dos munícipes no processo de comunicação.

Com a informação a propagar-se à velocidade do clique de um rato, não podemos considerar apenas as boas práticas como os únicos conteúdos divulgados, actualmente, com mais eficiência. A nova tecnologia potencia novos poderes aos governos, mas também às organizações e aos indivíduos que os poderes se esforçam por controlar. Os interesses prosseguidos pelos grupos com grande energia e sofisticação nas sociedades actuais colocam à governância grandes e importantes desafios no novo milénio. Em muitos países assistimos à participação dos cidadãos na resolução de problemas relacionados com o desenvolvimento económico, a escolaridade, o policiamento, a gestão de ecossistemas complexos e a questão do consumo de drogas. As instituições políticas e públicas desempenham, ao nível local, regional, nacional e supranacional, um papel essencial no desenvolvimento económico e social, não obstante a complexidade da sua interacção com os diversos actores (OCDE, 2002).

As medidas propostas, por exemplo em sede de Governo Electrónico Local, têm em vista fornecer ou tornar disponíveis informações, serviços ou produtos, através de meio

electrónico, a partir ou através de órgãos públicos, a qualquer momento, local e a qualquer cidadão, permitindo ainda a consolidação dos direitos da cidadania. O conceito de local e-government rege-se pelos mesmos princípios enunciados pelo e-government, contudo com uma maior proximidade ao cidadão, tomando este a vertente de munícipe. A proximidade territorial com o indivíduo é reforçada como elemento diferenciador deste conceito, quando comparado com o e-government (Gouveia, 2003). A Administração Local encontra-se hoje confrontada com a necessidade inquestionável de prestar ao cidadão/munícipe serviços cada vez mais eficazes, mais eficientes e com qualidade, projectando uma imagem de modernidade e inovação. Os cidadãos, independentemente das condições tecnológicas dos municípios, têm o direito de exigir, enquanto contribuintes, um tratamento e um grau de comodidade, no mínimo semelhantes ao que de mais avançado se faz no sector público e privado. No entanto, por resistências à mudança, por dificuldades de recursos humanos qualificados para o efeito, os cidadãos enfrentam inúmeros obstáculos para serem servidos com maior equidade, eficácia, e qualidade pela autarquia.

Holden *et al.* (2003) confirma algumas dessas barreiras que se colocam à implementação local do e-government. Na sua óptica, o facto de as soluções de governo electrónico existirem há pouco tempo poderá constituir uma das razões explicativas da sua inexistência ou pouca maturidade. Outro factor consiste na inexistência de condições técnicas, que possam derivar do tipo de ligação à Internet existente, da desactualização do parque informático, da falta de informação sobre a temática, ou mesmo da desadequação da formação dos recursos humanos capaz de promover e manter este género de projectos.

Na verdade, estas e outras razões explicam, em grande medida, a falta de operacionalização do conceito e das dinâmicas indispensáveis à prestação de um melhor serviço público. A Prestação Electrónica de Contas junto do Tribunal de Contas; o Licenciamento Urbanístico Digital e Plantas na Hora; a disponibilização do Sig on-line; a implementação na Web da Bibliotecas municipal; a instalação do Portal Internet do executivo municipal; o Balcão Único; a criação de um Simulador de Cálculo de Taxas Municipais; a criação da Factura Electrónica; a Filmagem em tempo real das sessões de câmara; o uso do Chat em tempo real; a criação de um Netbus contra a info-exclusão e de um Ciberespaço nas associações locais são ferramentas de comunicação indispensáveis a uma melhor comunicação e a uma prestação de serviço público com mais transparência, eficácia, equidade e qualidade.

No mesmo sentido vai a criação do blogue “Jornalismo Cidadão”. A pouca ou a inexistente abertura da comunicação social local e da própria autarquia à participação do cidadão na produção da informação e da notícia não permite aos munícipes interagir de forma crítica

(positiva ou negativa) com o poder local. Esta barreira ou barreiras fecham a possibilidade do cidadão ser mais activo e participativo nas questões públicas, nomeadamente chamando a atenção para as ineficiências e ineficácias da gestão, ao nível da freguesia, do bairro ou da própria rua. A própria criação da news letter “SMAS Informa” é mais uma ferramenta de comunicação com que a autarquia pode contar para tornar mais transparente a sua gestão, além de facultar ao munícipe informações essenciais sobre os serviços que vende aos seus utentes.

A implementação do Governo Electrónico Local é um processo prolongado e sujeito a inúmeras resistências e contradições, só vencidas com uma mudança profunda de mentalidades, em primeiro lugar, nos quadros intermédios, estendendo-se depois a todos os funcionários. O desenvolvimento da inter-operatividade entre as diversas unidades orgânicas, aliado a um intenso programa de formação que inclua todos os funcionários da autarquia, é condição essencial do e-government.

### **3.2. A participação dos cidadãos**

No que respeita ao processo de participação dos cidadãos na coisa pública, espera-se que o debate em torno desta necessidade acabe por envolver muito mais os munícipes na solução dos seus problemas. Através de alguns procedimentos democráticos que introduzimos nas visitas do executivo municipal às freguesias, espera-se um maior envolvimento das associações locais e das populações no processo de decisão. A chave para a boa governança passa por saber organizar um espaço público deliberativo, assente em normas procedimentais que retroalimentem a confiança na estrutura de interdependência. As questões complexas do nosso tempo não podem ser resolvidas, apenas, por um dos actores, a limitação dos nossos conhecimentos aconselha a interagir na busca de soluções e de resultados alcançados no processo de aprendizagem e interacção.

Os Estados já não são os únicos actores no cenário internacional e têm de desenvolver boas e abertas relações de trabalho com todos os actores benévolos não estatais. As redes híbridas que visam os problemas globais do indivíduo devem ser promovidas, como uma forma de ligar a colaboração entre todos os responsáveis com vista a uma solução global de problemas, mais profunda e mais rápida. Mesmo na condição de titulares únicos e formalmente legítimos, a acção do Estado só será eficaz e legítima se conseguir que o processo de decisão e execução resulte de uma interacção entre os poderes públicos, o sector empresarial e as chamadas organizações da sociedade civil. O Estado não viu debilitada a sua autoridade pelo processo de globalização, continuando como actor chave na arena política nacional e internacional. Hoje, os Estados assumem cada vez mais um papel de catalizadores, protectores de consensos alargados na

sociedade. A influência do público nas instituições e nos governos é o resultado desta parceria global entre o Estado e a sociedade civil (Catalá, 2005).

Na verdade, a implementação deste modelo de operacionalização de visitas do executivo às freguesias (uma visita mensal a cada uma das oito freguesias) permite credibilizar a política e os políticos associando-os à defesa do interesse público e não apenas a visitas planeadas pouco tempo antes do acto eleitoral e com objectivos eleitoralistas. De igual modo, o maior envolvimento dos diversos actores locais no processo de agendamento, concepção, execução e avaliação das políticas públicas permite um processo de elaboração das decisões mais alargado.

As políticas públicas são, ao fim e ao cabo, o produto, sempre em mutação, da interacção entre uma multiplicidade de interesses, grupos e associações, não obstante eles estarem em mutação constante no que reporta à composição, à estrutura organizativa, à duração e aos recursos disponíveis. Nessa interacção, de resultados imprevisíveis, o Estado não é mais do que um desses grupos, por vezes nem o mais importante ou o mais poderoso (Pasquino, 2002).

### **3.3. Procedimentos e processos implementados**

No diminuto lapso temporal que decorreu entre a fase de planeamento e elaboração deste trabalho de projecto, só foi possível observar a implementação do processo de visitas do executivo municipal às freguesias nos novos moldes apresentados no capítulo 2. Contudo, não foi ainda possível apresentar em power point (na sessão pública com os municípios) informação sobre o investimento per capita do município em cada freguesia, de forma a compará-lo com os valores pagos por cada munícipe em sede de contribuição fiscal. Também não foi ainda possível o executivo municipal reunir com os partidos locais da oposição nem inquirir os municípios. Estas medidas, não obstante os custos resultantes da sua implementação, permitem uma maior transparência na gestão pública, além de aprofundarem o processo de interacção e decisão entre municípios e poder local.

### **3.3.1. Melhorar a qualidade do serviço prestado e o envolvimento dos cidadãos na política de comunicação municipal**

O processo de implementação do Governo Electrónico Local, acompanhado de todas as suas medidas de simplificação e modernização administrativa, tem condições para tornar a administração autárquica mais eficaz e eficiente, prestando um serviço com maior qualidade e transparência. Todavia, a sua implementação implica custos relevantes, cuja decisão deve partir de uma análise rigorosa das medidas propostas, bem como dos níveis de eficiência e eficácia que podem gerar a médio e a longo prazo.

### **3.3.2. Institucionalizar a interacção entre os actores públicos e sociais**

A criação da Comissão de Utentes e Administração Pública pode dar um importante contributo para uma maior interacção entre o município e o empresariado, com reflexos positivos num maior conhecimento da realidade local por parte das autarquias e numa preocupação com a coesão social numa dimensão da realidade social (as empresas) até agora ignorada. A institucionalização da interacção entre actores públicos e sociais pode ter efeitos positivos no processo de consciencialização colectiva e, como consequência disso, numa avaliação da gestão autárquica mais qualificada. Porém, esta medida implica a disponibilidade da autarquia para recrutar ou formar quadros autárquicos com responsabilidades nesta área, por se tratar de uma tarefa que exige qualificações e competências próprias.

### **3.3.3. Melhorar o envolvimento dos funcionários na comunicação interna da autarquia**

A existência de instrumentos internos de comunicação interna pode assumir um papel muito positivo no combate ao laxismo, ao desinteresse, à falta de espírito de equipa e de participação dos funcionários nos próprios eventos da autarquia.

Segundo os resultados de um inquérito por correspondência feito às 500 maiores empresas portuguesas, a comunicação interna é considerada um mecanismo basilar ao bom funcionamento da organização, promovendo a dinamização das estruturas e a melhoria de resultados. A avaliar pelos respondentes, a vontade de desenvolver a comunicação interna implica reconhecer que a preocupação em comunicar com o público interno pode assegurar coesão, sentimento de partilha à organização, vontade de oferecer mais qualidade no desempenho. A fluidez da comunicação é, mesmo, considerada fundamental para a transparência, a segurança, a estabilidade, em suma, para a vantagem competitiva da organização (Santo, 1996).

A plataforma que se propõe para induzir uma maior e melhor comunicação interna na autarquia (mediante meios escritos, orais, audiovisuais, tecnológicos e eventos vários) será

um processo prolongado, que exige o destacamento de quadros qualificados para o fazer, vontade política e determinação no cumprimento das acções e das actividades sugeridas. A implementação da panóplia de medidas de comunicação internas propostas contribuirá para uma maior transparência da administração em relação aos seus funcionários, além de reforçar o espírito de missão e a qualidade do serviço público prestado. O processo implicará, contudo, custos acrescidos no orçamento municipal, pelo que a decisão é política e com reflexos na qualidade das políticas públicas a implementar.

### **3.3.4. Identificação do município como actor da governança na implementação das políticas públicas**

#### **Visitas participadas do executivo municipal às freguesias**

A introdução do novo modelo de visitas do executivo municipal às freguesias permitiu, até ao presente, proporcionar encontros entre o executivo municipal e as associações locais, bem como uma reunião pública do executivo municipal com a população da freguesia.

A estratégia de implementação das reuniões públicas passou pela distribuição de milhares de comunicados nos três dias anteriores à sessão, informando do conteúdo das matérias a tratar na reunião com o executivo da junta e com os munícipes. Por outro lado, os dirigentes das associações locais têm valorizado o empenho do executivo municipal no contacto mais regular e envolvente com os representantes da comunidade local. Alguns, referem mesmo o importante passo dado com a aproximação entre o poder local e as populações, que se tem traduzido num relacionamento com mais qualidade e eficácia.

No decurso da sessão pública, no caso de se tratar de uma segunda visita à freguesia, a Presidente da Câmara dá conta dos problemas levantados pela população na sessão anterior, fazendo uma relação do que foi ou não cumprido. No caso das promessas não cumpridas, a edil procura fazer uma avaliação ex-post da implementação de dada política pública, explicando as razões que estão na base de algum incumprimento. Após a intervenção da Presidente, os munícipes pedem a palavra (um a um) e confrontam o executivo municipal com questões concretas, na sua maioria problemas que os afectam pessoalmente ou com implicações na sua qualidade de vida. São raras as intervenções que colocam problemas de ordem mais geral ou de exigência de uma administração local mais célere, mais eficiente, mais eficaz e mais moderna. Seja como for, este novo modelo, se comparado com o anterior (sem reuniões com as associações nem com as populações), apresenta avanços importantes no envolvimento das populações locais na formulação e implementação das políticas públicas. Os munícipes participam em grande

número na sessão pública (com a sala de sessões sempre cheia em qualquer uma das sessões). Em termos comparativos, as reuniões da Junta de Freguesia não têm um único freguês a assistir, mesmo sendo publicitadas. A diferença maior ou menor dos munícipes em cada um destes actos (do município ou da freguesia) tem a ver, sobretudo, com a metodologia utilizada no processo de envolvimento dos cidadãos, mas também com as diversas dimensões de legitimidade presentes nos cidadãos<sup>8</sup>.

Não obstante estes avanços no processo de envolvimento das comunidades locais nas questões públicas, ainda estamos longe de assistir a um relacionamento menos partidariado e tradicional por parte do poder local nas visitas às freguesias. Há ainda que implementar, no modelo de visitas do executivo municipal às freguesias, as reuniões com os partidos da oposição.

### **Inquérito às populações**

A introdução do inquérito por questionário permite colocar a um conjunto representativo da população uma série de perguntas relativas à sua situação social, profissional, familiar, às suas expectativas, às suas condições e modos de vida ou a um acontecimento ou problema que interesse questionar (Quivy, *et al.* 1992).

Atendendo ao formato de visitas às freguesias, a adopção do método do inquérito por questionário por administração indirecta, que permite ao inquiridor completá-lo a partir das respostas facultada pelo inquirido, parece-nos o mais aconselhável nestas circunstâncias. No entanto, não obstante a representatividade do conjunto dos entrevistados poder ser satisfeita com o recurso ao inquérito, o método em causa só será digno de confiança se estiverem reunidas várias condições: “rigor na escolha da amostra, perguntas inequívocas formuladas com clareza, correspondência entre os universo de referência das perguntas e das respostas, “atmosfera de confiança no momento da administração do questionário, honestidade e consciência profissional” (Quivy, *et al.* 1992:190). A introdução do inquérito antes da visita do executivo municipal à freguesia permite abranger um público-alvo que pode estar ausente das sessões públicas. Por outro lado, no inquérito os munícipes podem, com mais tempo, colocar questões menos

---

<sup>8</sup> (Mozzicafreddo, 1991: 140) refere-se às diferentes legitimidades presentes nos cidadãos e que se podem agrupar do seguinte modo: 1) a legitimidade pelo procedimento, com base tanto nos mecanismos eleitorais como na predominância dos mecanismos jurídico-institucionais; 2) a legitimidade pelo conteúdo, ou seja, pelo resultado instrumental das acções, no sentido da satisfação das necessidades e reivindicações dos munícipes; 3) a legitimidade participativa, resultante das formas de consulta, negociação e atenção dada aos parceiros sociais; 4) a legitimidade carismática-pessoalizada do poder, que informa o que denominamos, no início do texto, de presidencialismo municipal, isto tanto pelas funções atribuídas e acções realizadas pelos presidentes como pelas qualidades atribuídas aos mesmos pelos munícipes.

pessoais e imediatas do que as que formulam nas sessões públicas. Este conhecimento mais alargado da realidade local conseguido por intermédio do inquérito, permitirá ao município formular as políticas públicas mais de acordo com as necessidades das populações locais.

### **Sessões públicas com a introdução de Power Point**

A realização de sessões públicas com a população tem constituído um factor importante de participação e avaliação das políticas públicas. A introdução do power point com os principais investimentos públicos feitos pelo município no último ano e o valor total dos mesmos foi, pela primeira vez, implementada e tem permitido aos munícipes ter uma visão global dos investimentos públicos feitos na freguesia. Contudo, ao não ser possível, por enquanto, comparar o investimento público na freguesia com o que foi pago em impostos pela população local não permite aos munícipes, por excesso ou por defeito, valorizar ou desvalorizar o investimento público na freguesia. Mesmo que a freguesia, com esses dados presentes, fosse considerada uma contribuinte líquida, isso permitiria ao executivo municipal, caso fosse essa a opção, explicar a necessidade de acautelar o princípio da coesão social na repartição do investimento público pelas diversas freguesias. Seja como for, a introdução do power point torna mais transparente e responsável a administração local perante os cidadãos.

### **Criação de grupos de estudo locais**

A criação de grupos de estudo que envolvam associações locais diversas não foi ainda possível implementar no terreno, por razões que têm a ver com alguma desconfiança dos políticos em relação às capacidades e competências técnicas dos cidadãos locais para implementar este tipo de espaços de reflexão.

No entanto, estamos em crer que a criação deste tipo de espaços, estruturados a partir das preocupações e expectativas dos actores, num espaço caracterizado por alguma informalidade e proximidade, e capaz de corresponder às lógicas das populações socialmente excluídas, constitui uma abordagem estruturadora da construção do espaço colectivo (Dumas, 2004).

Não obstante a importância da criação destes espaços de reflexão para aproximar as populações da administração em matéria de implementação das políticas públicas, nomeadamente na elaboração do Orçamento e Plano de Actividades, o poder local não conseguiu, até ao momento, ver a importância estratégica desta participação. Os hábitos de um planeamento auto-concentrado, a resistência do poder a abrir-se a outros grupos fora da sua orla de influência, as dificuldades preconcebidas para implementar estas estruturas no terreno têm tido, até agora, um peso ainda significativo na decisão de mudança. O envolvimento dos autarcas locais e

de outras instituições locais no processo de planeamento e decisão pode ter um papel muito positivo no modo como os actores locais vêm, por exemplo, o processo de elaboração dos orçamentos municipais. A votação contra os orçamentos por parte dos presidentes das juntas de freguesia, representados nas assembleias municipais, explicam-se, em certa medida, pelo facto de os mesmos não serem mais envolvidos no processo de elaboração destes documentos estruturantes.

### **Participação dos técnicos da autarquia nas sessões públicas**

No que se refere à presença de técnicos da autarquia nas sessões públicas de freguesia, a medida pretende uma maior responsabilização e transparência do município perante os seus munícipes. Nos casos em que a responsabilidade técnica é detectada, a Presidente de Câmara pode confrontar os responsáveis pelo serviço respectivo, levando-o a esclarecer, perante o público presente, as razões da ineficácia ou ineficiência na prestação de determinado serviço. Nalguns casos, os técnicos esclarecem as razões do funcionamento ineficaz dos serviços, noutros não lhe resta outra alternativa que não seja admitir publicamente o erro ou erros do serviço. Esta nova forma de responsabilizar a administração perante os cidadãos pode traduzir-se numa maior transparência.

### **3.3.5. Contribuir para melhorar o nível de participação eleitoral**

#### **Organização de debates sobre temas relevantes para o município**

O nível de participação dos cidadãos será tanto maior quanto maior for o nível de politização e quanto mais os indivíduos e os grupos sentirem que as suas exigências e necessidades são satisfeitas.

Nesta óptica, “a participação eleitoral pode constituir quer o momento culminante de um conjunto de outras actividades de participação política, quer o momento inicial, quase uma condição prévia, de actividades ulteriores de participação política” (Pasquino, 2002:59).

A construção do novo aeroporto e a nova travessia sobre o Tejo, por exemplo, comportam impactos económicos, territoriais, financeiros, ambientais e sociais positivos e negativos sobre os territórios concelhios. Por assim ser, além dos autarcas, os munícipes devem ser chamados a debater problemas estruturais que vão marcar os territórios ao longo de muitas décadas. Envolver os cidadãos neste debate contribui para os tornar mais conscientes e participativos. O primeiro debate realizado numa freguesia rural do concelho (com menos de dois mil eleitores) sobre os impactos do novo aeroporto no concelho e na freguesia registou um número

de participantes extraordinário para o meio e os hábitos de participação (300 presentes). A iniciativa contribuiu para responsabilizar e comprometer mais os políticos locais, mostrando-lhes que os cidadãos não se interessam só pelas questões imediatas desde que os autarcas os saibam convencer e mobilizar para causas maiores. Por outro lado, no caso dos munícipes, a iniciativa serviu para os convencer que, não obstante se tratem de investimentos nacionais, os municípios têm uma palavra a dizer junto da administração central na fase de planeamento e ordenamento do território. A verdade é que o município, depois do debate colectivo, foi chamado a pronunciar-se no âmbito da elaboração do Plano Director de Referência do Novo Aeroporto de Lisboa.

### **Processo de escolha de candidatos autárquicos antecedida de consultas**

O processo de escolha alargado dos candidatos, além de romper com a selecção de candidatos dos grupos mais próximos da administração local, poderia garantir uma escolha mais qualificada, alargaria o universo de participação e conferia ao acto maior eficácia e democraticidade. Contudo, a escolha dos candidatos não deve ser desligada de um debate mínimo sobre as principais linhas de orientação programática das respectivas candidaturas.

Não obstante a participação eleitoral ser apenas uma das modalidades possíveis de participação política, não é menos verdade que, sobretudo, nos regimes democráticos, as suas consequências são imediatas e significativas, no que concerne à influência sobre a selecção dos governantes aos vários níveis e, no caso dos sistemas concorrenciais, também sobre o tipo de políticas que serão implementadas (Pasquino, 2002). Na actual fase gestão da democracia local, não será nada fácil implementar este modelo, não só porque a elite no poder teme um aumento da concorrência nos já poucos lugares em disputa para os muitos candidatos aos cargos, como ainda porque uma maior concorrência equivaleria a uma maior influência dos munícipes, mesmo que parcial, sobre as políticas públicas a executar.

### **Elaboração de um Código de Conduta dos Eleitos Locais**

Não obstante a existência de abundante legislação enquadradora dos direitos e deveres dos eleitos locais, a verdade é que o cidadão eleitor comum desconhece essa legislação dispersa e complexa e, por isso, não consegue discernir o sentido de responsabilidade ética e política dos autarcas. A elaboração de um código de conduta, simples, claro e objectivo para distribuir antes do acto eleitoral pode ajudar o cidadão eleitor a julgar os políticos não só pelo cumprimento ou não das promessas feitas (como já o faz), mas também pelo compromisso ético que se propõem defender.

Na verdade, o sentido de responsabilidade do político é algo mais do que controlo e fiscalização, traduzindo-se no modo de acção e de comportamento, daí ser muito difícil a administração e o cidadão comum terem um comportamento de observância das normas e de empenhamento responsável num ambiente de desresponsabilidade política e administrativa face ao cidadão e à sociedade (Mozzicafreddo, 2003).

Por assim ser, mais se justifica a criação de instrumentos simples (como o código de conduta dos eleitos locais), que responsabilizem, cada vez mais, a administração perante o cidadão e a sociedade em geral.

### **Conclusão**

A transformação da antiga administração municipal centralizada e unitária numa administração pluralista e participada, proporcionou o incremento de um vasto leque de actores económicos e sociais, cuja acção interage, no plano local, com a actividade dos municípios e complementa-a na satisfação de interesses colectivos (Montalvo, 2003). No caso em apreço, mais do que capacidade técnica dos autarcas para implementarem a mudança é preciso haver vontade política para usar as novas tecnologias e promover a participação política. É necessário, pois, que os responsáveis políticos assumam o poder para um nível mais próximo do cidadão.

Ao fim e ao cabo, o valor acrescentado pela participação dos cidadãos em todo o processo de políticas públicas, não pode estar desligado do conceito de rede, entendido, na perspectiva de Ruivo (2000:36), como “qualificativo de um determinado paradigma de gestão pública central ou local, lustrando a “cadeia de relações sociais”, ou dito de outro modo, “o sistema de afinidades, mais ou menos duráveis, fundado em interesses de qualquer forma comuns”.

## CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A eficiência e a eficácia das políticas públicas têm muito a ganhar com um Estado mais aberto aos cidadãos e às empresas, um Estado que promova a participação democrática dos cidadãos, no respeito pela democracia, e pela igualdade de oportunidades. Nesta perspectiva, é aconselhável à administração local construir, neste ciclo de uma nova geração de políticas autárquicas, uma atitude colectiva de crença no potencial de mudança e na mobilidade dos actores para essa mudança. A criação de espaços de reflexão, estruturados a partir das preocupações e expectativas dos actores num espaço caracterizado por alguma informalidade e proximidade, de forma a dar conta das lógicas subjacentes às populações socialmente excluídas, constitui uma abordagem estruturadora da construção da acção colectiva (Dumas, 2004). No entanto, como refere Pasquino (2002), os sistemas políticos apresentam diferenças significativas quanto à capacidade de absorver novas formas de participação, assim como quanto ao grau de elasticidade ou de rigidez que manifestam face a novas exigências, novos conteúdos e novos sujeitos.

Seja como for, os cidadãos só participam quando os mecanismos de participação se apresentarem credíveis, o assunto interessar e, acima de tudo, se percepcionarem os benefícios que podem retirar da sua participação. É neste contexto, que se pode entender o objectivo central deste trabalho de projecto, consubstanciado num plano estruturado com vista a melhorar a participação dos cidadãos/municípios na vida do seu município. Neste sentido, a aposta estratégica passa por um conjunto de contributos tendentes a elevar o nível de interacção diária dos cidadãos com o executivo municipal, mas também facultando-lhes os instrumentos e acções necessárias à elevação do nível político e cultural e ao seu envolvimento no processo de comunicação municipal.

Por outro lado, a qualidade do serviço público, assim como a capacidade melhorada de criar, utilizar e gerir a informação representam progressos reais e irreversíveis na gestão das organizações públicas (Peters, 2000) que não podem ser desligados da necessidade de informar, integrar e manter motivados os funcionários da autarquia.

A plataforma de comunicação interna que sugerimos permite um relacionamento ágil e transparente da organização com o seu público interno e entre os próprios elementos que integram este público. Se avaliarmos os resultados dos processos já implementados, é possível constatar que a criação de uma nova plataforma de visitas do executivo municipal às freguesias constituiu uma inegável mais valia, que aproximou os autarcas dos municípios e trouxe mais transparência e credibilidade à política local. Vão nesse sentido as reuniões com associações locais, as sessões públicas com os municípios (amplamente convocadas), e a introdução dos

power point com a prestação de contas.

Todos estes procedimentos tiveram como consequência uma maior participação dos munícipes na vida da autarquia, que tende a reflectir-se no seu envolvimento em iniciativas que não têm, apenas, a ver com os seus interesses imediatos. Foi o caso de uma sessão para discutir os impactos da construção do Novo Aeroporto Internacional de Lisboa na região, que mobilizou quase 300 pessoas numa freguesia rural com menos de dois mil eleitores.

Esta realidade confirma plenamente as palavras de Catalã (2005), quando sublinha que o grande desafio das reformas administrativas na actualidade passa pela reestruturação das responsabilidades, tarefas e actividades da governação com base na integração, na diferenciação das diversas inquietações e interesses dos actores que a expressam nos diversos processos de interacção. Melhorar os diversos processos de interacção entre a governação local e os diversos actores é, na verdade, o grande desafio deste trabalho de projecto, nomeadamente das medidas propostas para uma maior participação dos munícipes no Governo Electrónico Local, na identificação do município como actor da governança na implementação de políticas públicas, na melhoria do envolvimento dos funcionários no processo de comunicação interna, na institucionalização da interacção entre os actores políticos e sociais, na contribuição para melhorar o nível de participação eleitoral.

Não obstante as medidas anteriormente referidas estarem ainda numa fase de maturação por parte dos responsáveis autárquicos, estamos em crer que a grande maioria delas poderão ser implementadas, com reflexos positivos na modernização administrativa, na democratização da participação política e administrativa dos cidadãos, assim como numa maior identificação dos funcionários com a missão do município.

Estamos, contudo, cientes da necessidade e dificuldade de vencer algumas barreiras que decorrem, por um lado do modelo autocentrado de gestão autárquica, e por outro dos bloqueios imanescentes de uma tradição pouco participativa dos cidadãos locais, factores que constituem verdadeiros entraves à mudança, à inovação e à modernidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackroyd, Stephen *et al.*(2007), “Public management reform in the UK and its consequences for professional organization: a comparative analysis”, *Public Administration*, vol. 85, (1), pp.9-26.
- Amaro, Rogério Roque (2004), “Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em Renovação? – Da teoria à prática e da prática à teoria”. *Caderno de Estudos Africanos*. Lisboa, N.º XX.
- Antunes, Eugénio (2003), “As autarquias locais e a emergência de novos modelos de gestão”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Cesta Editora, p. 380.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Freitas de (1993) *Tendências de Reforma da Administração Pública na Comunidade, Particularmente em Portugal*, Dissertação de Mestrado em Estudos Europeus, Braga, Universidade do Minho.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Freitas de (1994), *A Modernização Administrativa nos Países da União Europeia*. Série Documentos de trabalho. Braga: Ed. Universidade do Minho.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Freitas de (1999), “Continuidade e Mudança nas Organizações Públicas”, comunicação apresentada no Workshop Fórum 2000: Reformar a Administração Pública um imperativo, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Freitas de (2000), “Hierarquia e mercado: a experiência recente da administração gestonária”, em AA. VV., *Moderna gestão pública: dos meios aos resultados*, Acta geral do 2º encontro INA, Lisboa, INA, pp. 149-161.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Freitas de (2007), “Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática”, comunicação apresentada na Conferência da UNED, A Coruña, 21 de Novembro.
- Aucoin, Peter (1990), *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*. *Governance*, Vol. 3, N° 2: 115-137.
- Aucoin, P. (1998). *Contratação, managerialismo e descentralização do Governo Canadiano*, *Governance*, 1:2, 144-161.
- Barber, Benjamim (1984), *Strong Democracy: participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press.
- Barzelay, M. (1998), *Atravessando la Burocracia, Uma Nueva Perspectiva de la Administración*

- Pública*, México, Colégio Nacional de Ciências Políticas y Administración Pública.
- Beynon-Davies, P. (2002), *Information Systems: an introduction to informatics in organizations*, Palgrave.
- Bilhim, João (2001), “Gerir a Administração Pública como uma empresa”, em *Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bilhim, João (2004), *A Governação nas autarquias locais*, Porto, Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Bordenave, Juan E. Díaz (1983), *O que é Participação*, São Paulo, Editora Brasiliense
- Cabral, V.M (2000), “O Exercício da Cidadania em Portugal”, *Análise Social*, Vol. XXXV, 85-113.
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005), *Administração Pública: modernização, qualidade e inovação*, Lisboa, Sílabo.
- Castells, M (2002), *A sociedade em rede – Vol. I*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Chatman, E. A. (1996). “The impoverished life-world of outsiders”. *Journal of the American Society for Information Science*, 47(3), 193-206.
- Crozier, M (1963), *Le phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d’organisation modernes et sur leurs relations en France avec le systèmes social e cultural*, Paris, Éditions du Seuil.
- Davis, G. (1997), “Rethinking policy making : a new role for consultation ?”, *Administration*, vol. 45, nº 3, Dublin, Institut of Public Administration, p. 26-47.
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2000), “The New Public Service: Serving Rather Than Steering”, em *Public Administration Review*, vol. 60, Nº 6, pp. 549-559.
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003a), *The new public service: serving, not steering*, Nova Iorque, M. E. Sharpe, Armonk.
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003b), “O novo serviço público: Uma abordagem da reforma”, em *Internacional Review of public Administration*, vol. VIII, nº 1.
- Dumas e Segurier (2004), *Construire des Actions collectives, Developper les solidarités*, Lyon, Chronique sociale.
- Elias Norbert (1989-90), *O Processo Civilizacional* (2 vols), Lisboa, Publicações D. Quixote.
- Emerenciano, Paulo, J. Santos (2008), *O impacto do balcão Único na imagem do Estado do relacionamento com o cidadão*, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE.
- Farrell, Catherine M. (2000), “Citizen participation in governance”, *Public money &*

- management*, Janeiro/Março, pp. 31-37.
- Friedmann, John (1996), “Empowerment: Uma Política de Desenvolvimento Alternativo”. Oeiras, Celta Editora.
- Giauque, David (2003), “New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy”, *Internacional Review of administrative Sciences*, Vol. 69, pp. 567-592.
- Gomes, João Salis (2001), “Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Cesta Editora.
- Gomes, João Salis (2007), “ O conceito de interesse público no contexto da gestão pública contemporânea”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (org.), *Interesse público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Goodsell, Charles True (1993), “Reinventing government or rediscover it”, *Public Administration Review*, 1993, Vol. 53, Janeiro-Fevereiro, pp. 85-87.
- Gouveia, Luís Borges. (Org.), *Cidades e Regiões Digitais: Impacte nas cidades e nas pessoas*, Edições Universidade Fernando Pessoa, 2003.
- Graham, K.A. e Philips, S.D. (1977), “Citizen engagement: beyond the customer revolution”, *Canadian Public Administration*, vol. 40, nº 2, Toronto, Institut of Public Administration of Canada, p. 255-273.
- Guerreiro, Marta, Isabel Afonso (2008), *Associação de desenvolvimento local: Que contributo para o Desenvolvimento local? O estudo de caso da APDM*, Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Diversidades Locais e Desafios Mundiais – Análise e Gestão, Lisboa, ISCTE.
- Habermas, Jürgen (1984), *Mudança Estrutural da Esfera Pública. Investigações Quanto a uma Categoria da Sociedade Burguesa*, Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, (Col. Estudos alemães).
- Habermas, Jürgen (1995), “O Estado-Nação Europeu frente aos Desafios da Globalização”, em *Novos Estudos Ceprap*, Nº 43, p. 87-102.
- Held, David (1996), *Models of Democracy*, Londres, Cambridge, Polity Press.
- Henriques, José Manuel (1990), *Municípios e Desenvolvimento – Caminhos Possíveis*, Lisboa: Escher Publicações, 1990
- Holden, S. H., Norris, D. F., & Fletcher, P. D. (2003). “Electronic Government at the Local Level: Progress to Date and Future Issues”, *Public Performance & Management Review*.
- Hood, C (1991), “A Public Management for all season” *Public Administration Review*, vol. 68: 3-19.

- Huron, David e Jacques Spindler (1998), *Le Management Public Local*, Paris, LGDJ.
- INE, *XIII e XIV Recenseamento Geral da População*, (1991 e 2001).
- Kunsch, Margarida M K (2002), *Planeamento de relações públicas na comunicação integrada*, São Paulo, Summus.
- Langenieux-Villard, Philippe (1985), *L'Information Municipale*, Paris, PUF.
- Lips, Miriam (1998), “Reorganizing public service delivery in an information age”, in Igance Snellen e Wim Van de Donk (orgs.), *Public administration in an information age: a handbook*, Amsterdão, IOS Press, 325-339.
- Markttest (2008), *Os concelhos Portugueses 1998 – 2008*.
- Martin, Vivien; Henderson Evan (2004), *Gestão de Unidades de Saúde e de Serviços Sociais*, Lisboa, Monitor.
- Merrien, F-X. (1988), “De la Gouvernance et des États-providence cont”, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, nº 155, (s/l), UNESCO/ÉRÉS, p. 61-71.
- Moe, Ronald (1994), “The reinventing government exercise: misinterpreting the problem, misjudging the consequences”, *Public Administration Review*, Vol. 54, nº 2, pp. 111-122.
- Montalvo, António. R (2003), “Tendências e perspectivas do novo modelo de gestão pública municipal”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Montesinos Julve, V. y Gimeno Ruiz, A. (1998), “La nueva Gestion Pública. Contabilidad y Control en el Marco de la Nueva Gestion Pública”. Pôncencia apresentada na IV Jornada de Trabajo sobre la contabilidad de Cortes y Gestion. Castellón ASEPUC. Noviembre, 145-192.
- Moro, G. (2001), “The Citizen’s Side of Governance”, comunicação apresentada no Seminário do INA, Lisboa.
- Mozzicafreddo *et al.* (1991), *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*, Lisboa, Escher (Col. Estudos, 3).
- Mozzicafreddo, Juan (1998), “Estado, modernidade e cidadania”, em José M. P Leite Viegas e António Firmino da Costa (org.), *Portugal que modernidade?*, Oeiras, Cesta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001a), “Modernização da Administração pública e poder político”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e política: perspectivas de Reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001b), “Cidadania e Administração Pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e política: perspectivas de Reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.

- Mozzicafreddo, Juan (2003), “A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2007), “Interesse público e funções do Estado: dinâmica conflitual de mudança”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Interesse público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, p. 28.
- Niiranen, V.(1999), “Municipal democracy and citizens’ participation: citizens’ views on municipal decision-making and possibilities to affect local social policies”, em L. Rouban (org.), *Citizens and the New Governance: Beyond New Public Management*, Amsterdão, Berlim, Oxford, Tokio, Washington, Ios Press.
- OCDE (2001b), “Citizens as Parteners: OECD Handbook on information, Consultation and Public Participation” in Policy-Making, Paris.
- OCDE, (2002) *A Governância no Século XXI*, Edição: Gabinete de Estudos de Perspectivas Económicas do Ministério da Economia.
- Osborne, David e Ted Gaebler (1992), *Reinventing Governemnt: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Plume/Penguin.
- Pasquino, G (2002), *Curso de Ciência Política*, Cascais, Principia.
- Peters, B.Guy (1996), *The Future of governing: four emerging models*, Kansas, University, Press of Kansas.
- Peters, Guy, B. (1997), “Policy transfers between Government: the case of administrative reforms”, *West European Politics*, vol. 20, nº 4.
- Peters, B.Guy (2000), “The Future of government”, em B, Guy Peters e Donald Savoie (eds.), *Governance in the twenty-first century – revitalizing the public service*, Montreal, Canadian Center for Management Development.
- Pierre, Jon (2000), “Externalities and relationships: rethinking the boundaries of the public service”, em B. Guy Peters e Donald Savoie (eds), *Governance in the twenty-first century – revitalizing the public service*, Montreal, Canadian Center for Management Development, pp.332-357.
- Pitschas, Rainer (2001), “As administração públicas europeias e americanas na actualidade e o modelo alemão”, em Juan Mozzicafreddo e Salis Gomes (orgs), *Administração e Política – Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (2003), “Reformas da Administração Pública da União Europeia: porque

- necessitamos de mais ética no serviço público?”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*. Oxford; Basil Blackwell.
- Pitschas, Rainer (2007), “Gestão do valor público: um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Prats i Catalá, Juan (2005), *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza*. INAP España – Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Madrid.
- Quivy, R; Campenhoudt, L. V (1992), *Manual de investigação em ciências sociais*, Lisboa, Grádiva.
- Rocha, J.A. Oliveira (1995), *Teoria do processo político e políticas públicas*, Universidade do Minho.
- Rocha, J.A. Oliveira (1999), “Reformar a Administração Pública é possível”, em Fórum 2000, *Reformar a Administração Pública: um imperativo*, Lisboa, ISCSP.
- Rocha, J. A. Oliveira (2000), “Modelos de gestão pública”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I p.p 6-16.
- Rocha, J. A. Oliveira (2001), *Gestão pública e modernização administrativa*, Oeiras, INA.
- Rosanvallon, Pierre (1981), *La Crise de L' État Providence*, Paris, Seuil.
- Ruivo. F. (2000), *O Estado Labiríntico: O poder relacional entre poderes local e central em Portugal*. Edições Afrontamento. Porto.
- Ruivo. F. (2002), *Poder local e exclusão social*. 2ª edição. Quarteto Editora. Coimbra.
- Santo, Paula Espírito (1996), “Comunicação Interna nas Maiores Empresas Portuguesas”, *Revista de Comunicação Empresarial*, Maio/ Agosto.
- Santos, Boaventura et al (1996), *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: O caso português*, Porto, Afrontamento.
- Simões, António (2007), *E-Government: Caso de estudo aos municípios de Leira*, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE.
- Simon, William (1981), *L'Heure de la Verité: Halte aux Dépenses Publics*, Economica, Paris.
- Sousa, Luís de Macedo Pinto (2003), “Reacções da opinião pública face à corrupção e descontentamento com a democracia na Europa”, em José Manuel Leite Viegas (dir.), *Democracy: New Challenges, New Horizons*.
- Steele, Jane (ed.) (1997), *Information for Citizenship in Europe*. London: Policy Studies

Institute.

Terry, Larry (1993), “Why we should abandon the misconceived quest to reconcile public entrepreneurship with democracy”, *Public Administration Review*, vol. 53, Setembro-Outubro, pp. 393-395.

Walsh, Kleron (1995), *Public Services and Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*, MacMillan, London.

Wiener, Céline te Le Clainche, M. (2000), *Le Citoyen et son administration*, Paris, Imprimerie Nationale, Edition Techniques.

Vidal, Ángel (2005), “O espaço local, um elemento chave para uma globalização mais Humana”, Turim: Centro Internacional de Formação da OIT. N. °1.

Vieira, Álvaro (2008), “O povo é quem mais manda no orçamento de 25 autarquias”, *Público*, Junho. 9, p. 10.

Vlachos, E. (1996), “Public participation: setting the stage”, em *Participação Pública e Planeamento: Prática da Democracia Ambiental* (Actas do Seminário), Lisboa, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento.

Zemor, Pierre (1995), *La communication publique*, Paris; PUF.

#### **Websites :**

Balerini, Cristina (2003), “Comunicação: Chave para o sucesso” (Online).

Disponível em: [www.Catho.com.br](http://www.Catho.com.br).

Livro Verde Para a Sociedade da Informação em Portugal (1997) (Online),

Disponível em: <http://www.missao-si.mct.pt>. em 15.12.2007.

OCDE (2001a), “Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in policy- Making” (Online).

Disponível em: [www.oecde.org/puma](http://www.oecde.org/puma).

Orçamento Participativo (2009), “Apresentação do Projecto” (online).

Disponível em: <http://www.op-portugal.org>.

Santos, Leonel Duarte dos e Luís Alfredo Martins do Amaral (2003), “ O e-government local em Portugal. Estudo da presença das câmaras municipais portuguesas na Internet em 2002” (Online).

Disponível em: <http://www.dsi.uminho.pt/gavea>.

### **Legislação Referenciada**

Lei nº 5-A de 11 de Janeiro. Primeira alteração à Lei nº 169/99, de 18 de Setembro.

Lei nºs 159/99 de 14 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5- A/2002 de 11 de Janeiro.

Lei nº 169/99 de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5- A/2002 de 11 de Janeiro.

Decreto-Lei nº 243/2001 de 5 de Setembro.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2002, de 20 de Novembro.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 137/2005, de 29 de Julho, publicada no DR n.º 157, I.<sup>a</sup> Série B, de 17 de Agosto de 2005.

Lei nº 52-A/2005, de 10 de Outubro.

Decreto-Lei nº 306/2007 de 27 de Agosto.

Lei nº 60/2007 de 4 de Setembro.

## ANEXOS

## Anexo I: Curriculum Vitae



### Curriculum Vitae

#### Informação pessoal

Apelido(s) / Nome(s) próprio(s) **Carvalho, Alcídio Ferreira Torres de**  
Morada(s) Avenida João XXIII nº 318, 2879-159, Montijo  
Correio(s) electrónico(s) [alcidiotorres@gmail.com](mailto:alcidiotorres@gmail.com)  
Nacionalidade Portuguesa  
Data de nascimento 13-03-1952  
Sexo Masculino

#### Experiência profissional

Datas	Desde 2006
Função ou cargo ocupado	Editor da revista "Correio do Deputado" do Eurodeputado Joel Hasse Ferreira, no Parlamento Europeu
Principais actividades e responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"><li>• Planeamento dos principais temas a inserir em cada uma das quatro edições anuais da revista</li><li>• coordenação da equipa responsável pela cobertura jornalística das principais iniciativas do eurodeputado em Portugal e em Bruxelas.</li></ul>
Nome e morada do empregador	Joel Hasse Ferreira – Rue Wiertz 60, ASP 15G240
Tipo de empresa ou sector	B-1047 Bruxelas Parlamento Europeu
Datas	Desde 2002
Função ou cargo ocupado	Coordenador do Gabinete de Comunicação e Marketing da Câmara Municipal de Montijo
Principais actividades e responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"><li>• Concepção, planeamento e edição da revista municipal</li><li>• Membro da equipa responsável pela visita do executivo municipal às freguesias</li><li>• Gestão da publicação de anúncios, organização de notícias para publicação nos diversos meios de comunicação social e no site da autarquia</li><li>• Membro do Conselho Editorial da revista "Educação Hoje"</li><li>• Responsável por alguns trabalhos de investigação do Gabinete da Presidência</li><li>• Responsável pelo dossier de comunicação da autarquia elaborado anualmente</li><li>• Elaboração e gestão de alguns conteúdos para Intranet e áreas do município no site da autarquia</li><li>• Responsável pela definição da missão e objectivos da autarquia</li></ul>
Nome e morada do empregador	Câmara Municipal de Montijo – Rua Manuel Neves Nunes de Almeida 2870-352 Montijo
Tipo de empresa ou sector	Autarquia Local

Datas 1997-2006  
 Função e cargo ocupado Director do Jornal Notícias de Sines  
 Principais actividades e responsabilidades • Direcção da redacção  
 • Concepção, planeamento e edição do jornal  
 • Realização de reportagens e contactos com entidades públicas locais, regionais e empresas  
 Nome e morada do empregador Edisines, Informação e Publicidade, Lda – Av. General Humberto Delgado 53, 1º - D 7520-103 Sines  
 Tipo de empresa ou sector Comunicação Social

Datas 1997-2002  
 Função ou cargo ocupado Director do Jornal Notícias de Montijo  
 Principais actividades e responsabilidades • Direcção da redacção  
 • Concepção, planeamento e edição do jornal  
 • Realização de reportagens e contactos com entidades públicas locais, regionais e empresas  
 Nome e morada do empregador Montipress, Informação e Publicidade, Lda – R. da Cruz, nº 14 2870-279 Montijo  
 Tipo de empresa ou sector Comunicação Social

Datas 1995-1996  
 Função ou cargo ocupado Director da Revista Litoral  
 Principais actividades e responsabilidades • Direcção da redacção  
 • Concepção, planeamento e edição do jornal  
 • Realização de reportagens e contactos com entidades públicas locais, regionais e empresas  
 Nome e morada do empregador Revista Litoral, Sado 2000 – Rua Camilo Castelo Branco, n.º 163 – Lojas F, G, H 2910-450 Setúbal  
 Tipo de empresa ou sector Empresa Jornalística

Datas 1994-2002  
 Função ou cargo ocupado Colaborador  
 Principais actividades e responsabilidades • Colaboração na produção do boletim informativo da Câmara Municipal de Montijo  
 Nome e morada do empregador Câmara Municipal de Montijo – Rua Manuel Neves Nunes de Almeida 2870-352 Montijo  
 Tipo de empresa ou sector Autarquia

Datas 1993-1997  
 Função ou cargo ocupado Redactor  
 Principais actividades e responsabilidades • Realização de reportagens e contactos com entidades públicas locais, regionais e empresas  
 Nome e morada do empregador Diário de Notícias – Avenida da Liberdade, 266 1250-149 Lisboa  
 Tipo de empresa ou sector Empresa jornalística

Datas	1986-2002
Função ou cargo ocupado	Redactor
Principais actividades e responsabilidades	• Realização de reportagens e contactos com entidades públicas locais, regionais e empresas
Nome e morada do empregador	Jornal Distrito de Setúbal – Rua Camilo Castelo Branco, n.º 163 – Lojas F, G, H 2910-450 Setúbal
Tipo de empresa ou sector	Empresa jornalística
Datas	1980-1986
Função ou cargo ocupado	Redactor
Principais actividades e responsabilidades	• Realização de reportagens e contactos com entidades públicas locais, regionais e empresas
Nome e morada do empregador	Jornal Actual – Av. Infante D. Henrique, nº 9-A 2910 Setúbal
Tipo de empresa ou sector	Empresa jornalística
<b>Educação e formação</b>	
Datas	2003
Designação da qualificação atribuída	Curso de Pós-Graduação em “Gestão Autárquica Avançada”
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Universidade Independente
Principais disciplinas/competências profissionais	• Poder Autárquico; Qualidade Total dos Serviços Municipais; Planeamento, Gestão e Controlo da Qualidade • Actividade Autárquica; Gestão de Recursos Humanos; Nova Contabilidade Autárquica; Gestão e Ordenamento do Território Municipal; Marketing dos Serviços Municipais; Sistemas de Informação • Cidadania.
Nível segundo a classificação nacional ou internaciona	5B
Datas	1997-2000
Designação da qualificação atribuída	Licenciatura em “Investigação Social Aplicada”
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Universidade Moderna
Principais disciplinas/competências profissionais	Sociologia do Trabalho; Planeamento Regional e Local; Problemas Contemporâneos; Análises de Campanhas Eleitorais; Geopolítica e Geoestratégia; Sociologia da Família; Sociologia do Desporto; Etnografia Portuguesa; Etologia Comparada; Economia política; Introdução à Informática; Investigação Social e Desenvolvimento; Sociologia Policial; Ciência Política; Sociologia das Relações Internacionais; Sociologia da Informação; Princípios Gerais de Direito; Inglês.
Nível segundo a classificação nacional ou internaciona	5A

**Aptidões e competências pessoais**

Língua(s) materna(s) Português

Outra(s) língua(s)

Auto-avaliação

Nível europeu (\*)

Francês

Inglês

Compreensão				Conversaço				Escrita	
Compreensão oral		Leitura		Interacção oral		Produção oral			
C1	Utilizador Experiente	C1	Utilizador Experiente	C1	Utilizador Experiente	C1	Utilizador Experiente	C1	Utilizador Experiente
B1	Utilizador Independente	C1	Utilizador Experiente	B1	Utilizador Independente	B1	Utilizador Independente	B1	Utilizador Independente

(\*) Nível do Quadro Europeu Comum de Referência (CECR)

**Aptidões e competências sociais**

**Participação em Seminários**

- 7º encontro de comunicação autárquica em 20 e 21 Setembro de 2006.
- Moderação do painel sobre terceira idade organizado pela Caritas Diocesana de Setúbal, em 2006.
- Comissário da Conferência sobre o Porto de Sines em 2004.
- Orador convidado da Conferência dos Serviços Públicos com os cidadãos, entre 26 e 27 de Novembro de 2003, para falar da constituição do Gabinete de Comunicação da Câmara Municipal de Montijo.
- Moderação da conferência “Os Medea e a pobreza”, organizada pela Misericórdia de Lisboa.

**Publicações**

- Torres, Alcídio; Antunes, Amélia (2007) “O Regresso dos Partidos”;
- Torres, Alcídio (2006) “Porto de Sines – Porta Atlântica da Europa”;
- Torres, Alcídio *et al.* (2003), “Montijo Aldeia Galega, 100 anos de História Municipal”;
- Torres, Alcídio (2002), “À descoberta das nossas gentes e raízes”;
- Torres, Alcídio (2001), “D. Manuel Martins, a esperança de um povo”;
- Torres, Alcídio *et al.* (2000), Eco-Entrevistas;
- Torres, Alcídio (1998), “Profissões tradicionais em Montijo”;
- Torres, Alcídio (1997), “D. Manuel Martins – Um bispo resignatário mas não resignado”;
- Torres, Alcídio (1996), “História de uma crise – O grito do bispo de Setúbal”.

**Prémios de Jornalismo**

- Prémio SOSET – “Os dez anos que mudaram a Península de Setúbal”, trabalho de investigação económica publicado no suplemento de economia do Diário de Notícias;
- Prémio DN – trabalho de investigação jornalístico sobre a Petrogal;
- Prémio DN – trabalho de investigação jornalístico sobre a prisão de Pinheiro da Cruz;
- Prémio DN – trabalho de investigação jornalístico sobre a Casa do Gaiato em Setúbal.

Aptidões e competências técnicas Carteira Profissional de Jornalista.

Aptidões e competências informáticas Microsoft Office 2003; com particular domínio do Powerpoint, Word, competências adquiridas na vida profissional.

Carta de condução Carta de veículos ligeiros (B).