



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**Sistema Integrado de Comunicação Interna no Município
- O Município de Alcanena -**

Artur Simões Rodrigues

Trabalho de projecto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:
Dr. João Salis Gomes – Professor Auxiliar Convidado (Especialista)
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro 2010

RESUMO

Os últimos anos do século XX foram palco temporal de um conjunto de fenómenos que, interligados e em crescimento exponencial, originaram uma realidade caracterizada pela globalização. Muitas questões são hoje determinadas a um nível supra nacional ou internacional. No entanto, as pessoas continuam a viver nos seus territórios; faz sentido pensarem, aos diversos níveis, quais as melhores formas de continuarem a organizar a convivência social e política. Num contexto em que as questões económicas e financeiras são determinadas pelo mercado, salientamos a cidadania e a democracia como conceitos essenciais quando falamos do Estado e da organização política das sociedades.

O debate acerca do papel do Estado colocou na ordem do dia as questões da Reforma e Modernização da Administração Pública. O Trabalho de Projecto que aqui se apresenta vem no sentido de melhoria da Administração Pública Municipal, propondo-se um sistema integrado de comunicação interna no Município como forma de garantir a melhor gestão ao serviço dos cidadãos.

Palavras-chave

Globalização, Estado, Município, Democracia, Cidadania, Governança, Burocracia, Nova Gestão Pública, Novo Serviço Público, Reforma e Modernização da Administração Pública, Políticas Públicas, Comunicação Pública, Comunicação Interna, CAF – Estrutura Comum de Avaliação

ABSTRACT

The last years of the 20th century have been characterized by a set of phenomena which, interconnected and in exponential growth, originated a reality characterized by globalization. Nowadays many issues are determined on a supranational and international level. However, people are still living in their own territories; it makes sense for them to think, on different levels, what are the best ways of guarantying a successful organization of the social and political life. In a context where economical and financial issues are determined by the market, we emphasise the importance of citizenship and democracy as essential concepts referring to State and political organization of societies.

The debate on the role of the state has put in the agenda issues as the Reform and the Modernization of Public Administration. This project work has been developed in a sense of improving Municipal Public Administration, proposing an integrated system of internal communication in the Municipality as a way to ensure the best management at the service of citizens.

Key-words

Globalization, State, Municipality, Democracy, Citizenship, Governance, Bureaucracy, New Public Management, New Public Service, Reform and Modernization of Public Administration, Public Policy, Public Communication, Internal Communication, CAF – Common Assessment Framework

Índice

INTRODUÇÃO	1
1.º CAPÍTULO: ENQUADRAMENTO GERAL - CONTEXTOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS	3
1. Introdução	3
2. Globalização – a nova (des)ordem mundial	4
3. Democracia, Cidadania e Governança	6
4. A evolução de Estado Moderno e as propostas de Reforma da Administração Pública	13
4.1. O Modelo Burocrático	14
4.2. A Nova Gestão Pública	16
4.3. O Novo Serviço Público	19
4.3.1. O Novo Serviço Público e a Governança	22
4.4. Comparação entre os modelos de Administração Pública	23
5. Reforma e Modernização da Administração Pública	25
5.1. Disfuncionalidades / Constrangimentos	25
5.2. Combinação de diversos factores que contribuíram para a necessidade de mudança	26
5.3. Problemas / Disfuncionalidades da Administração Pública Portuguesa	28
5.4. Aproximação ao conceito de Reforma Administrativa	29
6. Reforma da Administração Pública – uma questão política	30
7. Um Estado Activador e Garante do Bem Público Comum	31
8. <i>Accountability</i> – princípio da responsabilidade pública e prestação de contas	32
9. Conclusão	35
2.º CAPÍTULO – EM BUSCA DE UM MODELO DE REFORMA E MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	36
1. Introdução	36
2. Município: Poder, Administração e Políticas Públicas	36
2.1. Município e Poder Político Local	36
2.2. Poder Político e Administração	38
2.3. Políticas Públicas Municipais	39

2.4. Constrangimentos e disfuncionalidades ao nível da Administração Municipal	40
3. Para uma gestão pública de qualidade	42
3.1. Uma perspectiva de mudança: a qualidade nos serviços públicos	42
3.2. Comunicação organizacional: estratégia da organização e estratégia de comunicação	44
3.3. A Comunicação Interna	46
3.4. A Formação	47
3.5. Sociedade da informação – A Administração Pública de base electrónica	48
4. Projecto: Sistema Integrado de Comunicação Interna no Município	49
4.1. A estrutura da CAF	49
4.2. As fases do Projecto: visão geral do processo	54
4.3. Cronograma geral do Projecto	55
4.4. Processo de implementação e desenvolvimento do Projecto	55
3.º CAPÍTULO: EFEITOS E CONSEQUÊNCIAS DO PROJECTO	65
1. Introdução	65
2. Melhorias decorrentes da implementação e desenvolvimento do Projecto	66
2.1. Uma nova cultura a partir de uma nova prática	66
2.2. Qualificação do exercício das lideranças	67
2.3. Planos de comunicação	69
2.4. Cultura de avaliação e melhoria contínua	70
3. Impacto do Projecto: abertura à comunidade	72
4. Conclusão	73
FONTES	74
Legislação	74
Documentos electrónicos	74
Bibliografia	75

Índice de quadros e figuras

Quadros

Quadro 1.1. Cidadania tradicional vs Nova cidadania.....	11
Quadro 1.2. Componentes doutriniais da nova gestão pública - “new public management”.....	16
Quadro 1.3. Comparação entre a Velha Administração Pública, a Nova Gestão Pública e o Novo Serviço Público.....	24
Quadro 1.4. Problemas / Disfuncionalidades da Administração Pública Portuguesa.....	28
Quadro 2.1. Colaboradores do Município de Alcanena, em Outubro de 2010.....	38
Quadro 2.2 Constrangimentos e disfuncionalidades.....	41
Quadro 2.3. Cronograma do Projecto.....	55

Figuras

Figura 2.1. Estrutura da CAF.....	50
-----------------------------------	----

INTRODUÇÃO

Ao longo deste trabalho pretende-se realizar um percurso analítico e reflexivo, desde os contextos mais gerais que marcam o nosso tempo, até ao nível mais próximo de concretização da realização humana nas suas comunidades, no caso, ao nível da Administração Local. O destaque, real e simbólico, que o Estado (ainda) detém nas sociedades modernas democráticas, significando o espaço, o tempo e até o modo de realização humana a nível comunitário, é hoje confrontado com uma multiplicidade de factores que não só relativizam as situações e fórmulas que herdámos, mas também nos lançam novos reptos à “invenção” de caminhos que tornem possível e viável uma continuidade existencial sustentável e digna nesta terra que nos está emprestada pelos vindouros.

A racionalidade clássica e tradicional das relações causais foi substituída, em muitos aspectos, por um indeterminismo, mais ou menos caótico, de variáveis que tornam a organização social e comunitária muito mais complexa do que era habitual, impondo novas exigências de sistematização e de responsabilidade acrescida, na estruturação institucional e pessoal de relações dialógicas, viabilizadoras do ser humano e do mundo em que vivemos.

Estas questões implicam-nos a todos. Exige-se co-responsabilidade e decisão. O compromisso político-institucional será a plataforma de viabilização organizativa do futuro. Por isso, tendo consciência da (des)ordem global que marca o nosso tempo, exigindo-nos que nos posicionemos activa e criticamente, importará analisar as experiências realizadas e os modelos definidos na organização dos Estados e das suas Administrações, para procurarmos colocar em acção as melhores ferramentas conceptuais e instrumentais da definição de perspectivas e modelos concretos de acção em prol do bem público comum.

O presente trabalho, a culminar um percurso de análise e reflexão sobre as matérias integrantes do currículo do Mestrado em Administração e Políticas Públicas, pretende reassumir, numa perspectiva analítica, e com um carácter reflexivo e crítico, as principais problemáticas abordadas nos contextos do Estado, da Administração e das Políticas Públicas, daí decorrendo a sua aplicação ao universo municipal, enquanto instância local do exercício da Administração Pública. Com efeito, as Autarquias, e os Municípios de uma forma muito marcante, configuram, desde a mudança de regime ocorrida em 25 de Abril de 1974, um protagonismo muito significativo, enquanto entidades públicas, na vida das comunidades locais, sendo, em muitos casos, verdadeiros pivots das dinâmicas territorializadas a este nível. Desde logo, as dinâmicas de natureza política, quer em sentido lato, referindo-nos nos vários domínios que respeitam à organização e à vida e bem-estar das populações, quer na própria

dinâmica das estruturas e órgãos políticos que constitucionalmente foram criados e cujas competências se foram alargando e impondo, levando à instituição de um verdadeiro poder político local. De igual modo, porque se constituíram e reforçaram como agentes económicos, determinantes em muitos casos, não só agindo em parceria e ao lado de outros agentes implantados no terreno, mas também como primeiros agentes dinamizadores de muitas iniciativas e actividades locais. E, por outro lado ainda, pelo papel que lhes coube e deliberadamente assumiram na implementação, dinamização, apoio e responsabilização directa de uma multiplicidade de acções e actividades de natureza socioeducativa, cultural, desportiva, de protecção civil, ambiental e mesmo de saúde, no âmbito local.

Estamos, portanto, a falar de realidades que respeitam à vida dos cidadãos, quer numa perspectiva mais macro, mas que faz parte e é determinante da vida das pessoas – referimo-nos ao Estado, à Administração e às Políticas Públicas ao nível do Estado –, quer numa perspectiva mais micro e de proximidade que é a da Administração Pública no contexto das comunidades locais. Os cidadãos mantêm relações com essas mesmas realidades, daí resultando um certo nível de conhecimento e de intervenção, mas sobretudo de exigência de qualidade da acção pública. Será incontornável hoje continuar a considerar a questão da melhoria dos serviços a prestar aos cidadãos, cada vez mais exigentes em relação aos seus direitos. Cabe aos diversos agentes que se relacionam com o público ponderar como proceder em conformidade. Ou seja, os privados considerarão essas questões dentro das suas linhas estratégicas de implantação na relação com esse mesmo público cliente. Ao sector público caberá uma responsabilidade acrescida, na medida em que a acção pública terá necessariamente de obedecer a princípios que a todos respeitam: equidade, justiça, universalidade. Se estas questões não são indiferentes às pessoas no que respeita à governação do país, e, embora mais distante, à governação europeia e mundial, assumem particular importância ao nível da Administração Local.

Pensar o lugar e a acção do Município implicará considerar o seu papel de organização com especial responsabilidade pública local, num contexto de intervenções múltiplas – governança – de partilha e participação, quer institucional, quer individual. A comunicação pública assume, assim, um lugar central neste contexto. A coisa pública, sob pena de deixar de o ser, tem de ser efectivamente pública, seja na sua própria génese e construção, na forma e no conteúdo, seja na sua publicação. Tem, portanto, de ser considerada especialmente esta vertente essencial da comunicação como condição e especial contribuição pública para a criação de condições de realização pessoal em comunidade. Para a consecução deste

objectivo, que será um desiderato substantivo da acção política contribuindo para a reforma da Administração Pública Local, a organização Município, atendendo ao seu papel de protagonista local do desenvolvimento, poderá realizá-lo tanto mais, quanto melhor estabelecer formas de implementação do processo de comunicação.

1.º CAPÍTULO: ENQUADRAMENTO GERAL - CONTEXTOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS

1. Introdução

Neste capítulo delineamos um percurso analítico procurando ir do geral ao particular. Assim, começamos por analisar, de forma breve, algumas questões que se colocam hoje num contexto de globalização, que marca efectivamente o nosso tempo, derivando daí o destaque para a importância que assumem hoje alguns conceitos e pressupostos fundamentais na estruturação das nossas sociedades, nomeadamente democracia, cidadania e governança.

Atendendo ao lugar incontornável que a evolução do Estado Moderno adquiriu na configuração do nosso tempo, procuramos, a partir do confronto analítico entre os modelos que discutem as problemáticas inerentes à organização e funcionamento do Estado e da Administração Pública – o Modelo Burocrático, a Nova Gestão Pública¹ e o Novo Serviço Público² – salientar os principais problemas e as disfuncionalidades presentes nas Administrações Públicas, especialmente na Administração Pública Portuguesa, perspectivando a necessidade de novos e criativos processos de melhoria no contexto da modernização dos sistemas de organização e prestação de um adequado serviço público no contexto de uma sociedade moderna, democrática e desenvolvida.

Assim, procuramos alinhar ideias de aproximação a um conceito de reforma modernizadora, entendendo-a como uma questão política, na perspectiva político-institucional de um Estado de Direito Democrático, activador e garante do bem público comum, num contexto de governança, sendo fundamental a liderança política como factor de desenvolvimento de uma ambiência de responsabilidade e confiança pública. Será a partir desta análise e nesse contexto político que se procurará desenvolver, a seguir, um modelo de um projecto integrado de comunicação ao nível do Município.

¹ Designação portuguesa de *new public management*.

² Designação portuguesa de *new public service*.

2. Globalização – a nova (des)ordem mundial

“Vivemos num mundo de transformações, que afectam quase tudo o que fazemos. Para o melhor ou para o pior, estamos a ser empurrados para uma ordem global que ainda não compreendemos na sua totalidade, mas cujos efeitos já se fazem sentir em nós.” Foi desta forma que Anthony Giddens (2000: 19) nos alertou para esse novo fenómeno – designado de globalização – termo que, no final do século, “apareceu não se sabe bem de onde, para chegar a quase todos os sítios” (Giddens, 2000: 20). No contexto dessa realidade, integraram o novo léxico, mais ou menos corrente, conceitos como fim do Estado-nação, aldeia global, dinheiro electrónico, na sequência de outros conceitos vulgarizados sobretudo a partir do último quartel do século XX, tais como redução e relativização da soberania dos estados-nação, liberalização do comércio e das actividades económicas em geral, formação e reforço das multinacionais.

A nossa forma de viver é reestruturada por esta nova ordem mundial. A globalização afecta a vida corrente, da mesma forma que determina os eventos que ocorrem à escala planetária (Giddens, 2000). Diz o autor que ainda “continuamos a falar da nação, da família, do trabalho, da tradição, da natureza, como se estas instituições se mantivessem iguais ao que eram. Mas isso não é verdade” (Giddens, 2000: 28-29). “O nosso mundo e as nossas vidas estão a experimentar uma mudança profunda no âmbito da tecnologia, economia, cultura, comunicação, política e da relação entre as pessoas. A sociedade em rede, resultado dessa mudança, deixou de ser um futuro mais ou menos distante para se transformar no presente” (Cardoso, 2005: 13).

“A sociedade em rede é a sociedade em que nós vivemos. Não é uma sociedade composta por cibernautas solitários e robots em tecnologias que resolvem os problemas do mundo com a sua magia. É, simplesmente, a sociedade em que estamos a entrar, desde há algum tempo, depois de termos transitado na sociedade industrial durante mais de um século. Mas, da mesma forma que a sociedade industrial coexistiu durante várias décadas com a sociedade agrária que a precedeu, a sociedade em rede mistura-se, nas suas formas, nas suas instituições e nas suas vivências, com os tipos de sociedade de onde surgiu. Mais ainda, como veremos, um traço essencial da sociedade em rede é que se organiza globalmente e os seus níveis de desenvolvimento são muito diferentes em cada país. Nem todas as pessoas, nem todas as actividades, nem todos os territórios estão organizados segundo a estrutura e a lógica da sociedade em rede. De facto, as pessoas plenamente integradas nessa sociedade constituem uma minoria da população do planeta, como também aconteceu durante o processo de industrialização que transformou o mundo desde meados do século XIX. Mas toda a humanidade, esteja onde estiver e quem quer que seja, está condicionada, nos aspectos fundamentais da sua existência por aquilo que acontece nas redes globais e locais que configuram a sociedade em rede. Porque essas redes incluem e organizam o essencial da riqueza, o conhecimento, o poder, a comunicação e a tecnologia que existe no mundo. Assim, a sociedade em rede é a estrutura social dominante do planeta, a que vai absorvendo a pouco e pouco as outras formas de ser e de existir. Isso, em si mesmo, não é bom nem mau: é. E as suas consequências, como no caso de sociedades que existiram historicamente, dependem do que as pessoas fazem, incluindo nós, nessa sociedade e com os instrumentos que essa sociedade oferece.” (Cardoso, 2005: 19-20)

Sendo nós a primeira geração a defrontar-se com esta realidade, cujos contornos não dominamos, mas a cujas manifestações assistimos, sofrendo as suas influências, onde quer que estejamos, sentimo-nos pequenos, integrando, sem saber muito bem como, a “sociedade cosmopolita global”, que, no entanto, não é “conduzida por uma vontade humana colectiva”, conforme refere o mesmo Giddens (2000: 29). A “governabilidade global” será mesmo um desafio que se coloca hoje à Humanidade (Gomes, 2001), pois estamos, de facto, a viver (n)a aldeia global, (n)uma ordem de ocorrências que flui fora de um concerto político resultante da vontade expressa dos cidadãos. E, conclui Giddens, apesar de ainda mal conseguirmos vislumbrar os seus contornos, trata-se de um fenómeno que não é passageiro, afectando as nossas vidas. A globalização constitui a nossa maneira de viver actual.

Este fenómeno da globalização aparece intrinsecamente ligado a um outro que, por sua vez, lhe serviu de alavanca – a revolução tecnológica do final do século, com particular destaque para as tecnologias da informação e da comunicação (Wemans, 2003). Trata-se, segundo o autor, de uma revolução mais vasta, que continua, sendo deslocado dá-la por acabada. Apesar dos muitos aspectos que se nos apresentam na realidade e que são objecto e resultado de reflexão, estaremos longe de dispor de todos os elementos analíticos que nos permitam tirar conclusões seguras sobre este novo mundo. Importa, por isso, continuar a desenvolver esforços de reflexão analítica, de forma a dispormos dos instrumentos adequados de leitura dessa mesma realidade.

Com a globalização, o princípio definidor da ordem internacional não são as determinantes geográficas ou territoriais, tendo-se esbatido as barreiras físicas e as fronteiras políticas. Neste mundo globalizado, prevalecem a difusão tecnológica, a sociedade da informação, a transacção cultural, o mercado, a internet (Carneiro, 2003).

A globalização é o nosso destino, afirma Pitschas (2007). Trata-se, diz, de um processo mundial que aproxima os Estados, a cultura e a economia, o capital e o trabalho, implicando consequências para o papel dos Estados e das administrações. Ou seja, não subsistem dúvidas quanto à necessidade de modernização geral dos Estados e das Administrações de todos os países. As políticas públicas necessitam de ser repensadas tendo em conta todos os elementos que configuram as novas realidades emergentes, prevalecendo o princípio incontornável da obtenção da melhor eficácia possível. Neste contexto, o autor refere três paradigmas que caracterizam e configuram a evolução da realidade actual. Por um lado, a exigência de eficiência das actividades do Estado – “Estado eficiente”; por outro lado, a configuração de um Estado que assume e realiza as suas responsabilidades em articulação

com a sociedade civil, no contexto da governação global e conjunta do desenvolvimento, quer a nível nacional, quer ao nível mais macro, ou seja, transnacional, supranacional ou internacional; e, finalmente, legitimação, pela sociedade, do Estado e da prestação e garantia de serviços por parte das administrações públicas.

Apesar das características e determinações das tradições nacionais, verifica-se um debate crescente, quer a nível nacional, quer a nível internacional, das perspectivas e experiências encetadas em diversos países, nomeadamente aqueles em que se atingiram mais elevados níveis de crescimento e desenvolvimento económico e social. Alguns elementos constantes das análises realizadas, nomeadamente as propostas da Nova Gestão Pública (*new public management*) tornaram-se dados adquiridos e, por isso, válidos internacionalmente. As suas influências nas administrações nacionais são um facto, quer nos países desenvolvidos, quer nos países em desenvolvimento; e são, de igual modo, considerados factores base nalguns processos transnacionais, como, por exemplo, ao nível da União Europeia (UE), assim como nas dinâmicas das relações e interacções envolvendo as organizações internacionais (Pitschas, 2007).

No entanto, a análise e o debate destas questões exigem uma perspectiva alargada atendendo à complexidade das variáveis em causa. Num mundo dominado pelo pragmatismo económico-financeiro e logístico, com base sobretudo nas determinações do mercado, importa ter presente e equacionar, na base do debate, a salvaguarda das questões humanas, numa perspectiva humanista, salientando os valores subjacentes ao interesse público comum, valorizando a vivência comunitária e a construção de destinos em comum. Neste contexto, merecem especial destaque os conceitos de democracia, cidadania e governança.

3. Democracia, Cidadania e Governança

Quer no contexto das realidades nacionais da maioria dos países desenvolvidos, quer no contexto das relações e interacções internacionais, a democracia surge com elemento fundamental de referência. É assim que Giddens afirma que “de momento, já há poucos países do mundo que se não digam democráticos” e que “agora, há um democrata em cada pessoa” (2000: 70). Por isso, o autor afirma que “a democracia é talvez a mais potente de todas as ideias motivadoras que o século XX produziu” (2000: 70). Num século em que se terão cometido as maiores atrocidades, e em que se assistiu a um crescimento exponencial com consequências negativas e geradoras de riscos reais e potenciais, que fazem com que vivamos hoje numa sociedade caracterizada pelo risco (Giddens, 2000; Gonçalves, 2003; Cardoso,

2005), não deixa de ser também significativo que se tenham produzido, quiçá em resultado também de tudo isso, factos constitutivos de valores válidos transversalmente a tão grande número de universos. Por um lado, a democracia, como referimos, instituída na base da legalidade, quadro político de referência das sociedades desenvolvidas. Por outro, o mercado como quadro de desenvolvimento económico.

O binómio mercado e democracia são dois vectores interligados e que marcam o paradigma das nossas sociedades desenvolvidas actuais. Radica nas condições da realização concreta desta combinatória muito do essencial das problemáticas que se nos colocam hoje. Destacamos a importância de alguns factores presentes nesta relação-tensão entre democracia, símbolo da vida e da coisa pública e em que o Estado se apresenta num processo metamórfico, cujos contornos procuraremos aprofundar, e o mercado, enquanto modelo económico-financeiro configurador dos processos de desenvolvimento das sociedades actuais.

Na relação produção-consumidor, a lógica do mercado é produzir algo para o consumidor, prevalecendo os interesses deste. Nessa lógica, o objectivo é garantir os mecanismos que propiciem as condições para que isso aconteça, ou seja, a melhor qualidade, o melhor preço, diversidade e oportunidade de escolha. Do ponto de vista instrumental, a melhor forma será garantir a concorrência, como meio para se conseguir atingir um tecido económico e uma malha concorrencial propiciadores dos melhores serviços aos consumidores. Nesta lógica “democrática” do mercado, os mecanismos de competitividade promovem um jogo de desequilíbrios que originam as imperfeições do mercado, também designadas de falhas do mercado. Sendo a competição a regra do jogo, e não sendo o mercado perfeito, impõe-se necessariamente a intervenção do representante do interesse público na regulação dos mecanismos de mercado. (Nazaré, 2004)

Por outro lado, e no âmbito do que estamos a falar – a democracia, valor fundamental e fundador, hoje, da vida em comunidade – surge aquilo a que Giddens (2000) designa por “paradoxo da democracia”. Ou seja, enquanto, por um lado, a democracia, modelo característico das sociedades desenvolvidas, se apresenta em todo o mundo como valor de referência em expansão e que todos querem copiar, assiste-se, por outro lado, nessas mesmas sociedades desenvolvidas, a um decréscimo dos níveis de confiança nos políticos, elevados níveis de abstenção nas eleições, muitas pessoas desinteressadas da política, nomeadamente os jovens que se afirmam críticos e desinteressados. É certo que os níveis de exigência por parte dos cidadãos são cada vez maiores, mas também é certo que a realidade conduz, muitas vezes, à frustração com a governação (Antunes, 2007), sobretudo quando se faz a comparação

entre as expectativas resultantes das promessas eleitorais, tantas vezes exacerbadas, e o trabalho efectivamente realizado. O Estado, como elemento configurador da vida em sociedade, surge, pois, como elemento em causa, sendo por alguns considerado como não sendo já a solução, mas a causa para os problemas da sociedade (Antunes, 2007).

Num quadro de globalização, estamos perante uma multiplicidade de variáveis carecendo de análises sistémicas e integradas das suas diferentes componentes. O mundo está em comunicação, vivemos numa sociedade em rede (Cardoso, 2005). O poder político, o poder económico, o conhecimento, a comunicação são processos abertos, sendo a matriz democrática um elemento unificador das concepções políticas do mundo desenvolvido. Giddens refere resultados de estudos realizados em diversos países ocidentais, revelando conclusões bastante interessantes: “Na realidade, os cidadãos têm vindo a perder muita da confiança que depositavam nos políticos e nos processos políticos ortodoxos. No entanto, não perderam a fé nos processos democráticos” (Giddens, 2000: 74). Poderemos, assim, concluir que as questões políticas não estão fora das preocupações das pessoas, havendo, no entanto, conforme afirma o autor, um caminho a percorrer no sentido do aprofundamento da democracia. Chama-lhe “democratizar a democracia” (Giddens, 2000: 75), havendo necessidade de democratizar, tanto a nível transnacional, como nacional, ou abaixo. Sendo as questões globais, continua, as respostas terão de ser globais também, qualquer que seja o domínio em que se aplicam. Em termos concretos e práticos, o que se exige de nós, e este trabalho dirigir-se-á nesse sentido, será uma acção eminentemente local, procurando equacionar a exequibilidade de um modelo de intervenção no seio da Administração e da Governança Local. Nem tudo está globalizado, apesar de a globalização da economia ser um traço fundamental da nossa sociedade (Castells, 2005).

Em suma, sendo a actividade económica determinada pelos mecanismos do mercado, e não radicando aí a garantia de salvaguarda dos princípios básicos do funcionamento democrático das sociedades, caberá à gestão democraticamente instituída assumir-se como o garante (Rocha, 2001; Antunes, texto de apoio) do interesse público e da legalidade democrática, salvaguardando os direitos dos cidadãos, de par com as estruturas e mecanismos políticos fundamentais, tanto nos diferentes patamares do âmbito nacional, como no âmbito supranacional, onde se situa hoje a lógica e a definição de muitos mecanismos de regulação e de garantia. Cabendo a gestão destes equilíbrios e desequilíbrios aos poderes políticos democraticamente instituídos, quaisquer que sejam os níveis e o âmbito da sua acção, incluindo, na base, o local, no pressuposto de ser sempre com mais democracia, como

salientava Giddens, e não o contrário, a sua consecução está directamente relacionada com uma categoria hoje fundamental e incontornável nas sociedades modernas, porque diz respeito a todos, e que está na base de todo o edifício e também da realização pessoal e social de cada um.

Referimo-nos à categoria da cidadania, “uma categoria que estrutura as sociedades democráticas” (Mozzicafreddo, 2001a: 28), elemento obrigatório de referência e de articulação em relação aos domínios, âmbitos ou níveis da análise que estamos a desenvolver. Falamos das pessoas: cidadãos concretos, habitantes de um território, herdeiros e participantes no processo histórico e existencial, individual e colectivo, simultaneamente sujeitos e objectos de uma multiplicidade de situações decorrentes da realidade que vivem, cujo futuro, individual e colectivo, dependerá daquilo que resultar do presente. O presente, como vimos, é múltiplo e global. Os indivíduos, por sua vez, são influenciados e determinados também por um conjunto de variáveis, sendo umas resultantes ou decorrentes do contexto próximo, outras, mais difusas, mas, no entanto, não menos presentes e determinantes, e que se ligam com as questões mais gerais e mesmo globais, como vimos. Afirmamos, com João Caraça, que o século XXI será o que os cidadãos fizerem dele (Cardoso, 2005: 12); os cidadãos têm o futuro nas suas mãos.

Democracia e cidadania conjugam entre si uma relação directa e intrínseca na sociedade fundadora do Estado de Direito Democrático. A cidadania surge no contexto social de que os indivíduos fazem parte de uma comunidade política e, constituídos como entidades possuidoras de direitos, adquirem, por isso, estatuto legal e, em igualdade de circunstâncias enquanto integrantes da sociedade, igualdade perante a lei. A categoria de cidadania constitui-se no desenvolvimento da sociedade moderna, de par com a predominância que o próprio Estado de Direito vai adquirindo no processo de estruturação das relações sociais. Ou seja, o desenvolvimento da cidadania, consubstanciando-se na igualdade perante a lei, contribuiu para a estruturação e consolidação do Estado de Direito. O edifício jurídico regula o todo social e, no contexto social, o cidadão, além das suas múltiplas actividades, tem a possibilidade de participação e exercício do poder político através dos procedimentos eleitorais (Mozzicafreddo, 1998).

O cidadão tem, pois, possibilidade de decidir sobre a organização e orientação colectiva da sociedade de que faz parte. Contribui, assim, para a constituição de uma vontade política colectiva, mandatada para o exercício do poder, legitimado na base da legalidade democrática. “A relação entre o poder e a regra de direito é o Estado, enquanto instituição

jurídica e normativa, é ele o titular do poder de dominação, mas o fundamento e o limite é a regra de direito” (Mozzicafreddo, 1998: 261). Baseado nas escolhas dos cidadãos, em actos eleitorais que legal e obrigatoriamente pressupõem uma realização cíclica, o Estado é elemento fundamental resultante do funcionamento do sistema político, adquirindo a capacidade de tomar decisões vinculativas, atribuindo-lhes forma e força de lei. A lei é o elemento essencial do Estado de direito democrático. É no cumprimento da lei que os cidadãos expressam a sua vontade colectiva; o Estado é a estrutura institucional constituída nessa base; com esse poder institui em lei os desideratos dessa mesma vontade colectiva; o quadro legal daí resultante constitui a norma da acção política e do exercício do poder na implementação racional das políticas públicas. A estabilidade do regime democrático dependerá, em grande parte, do desenvolvimento económico das sociedades, mas também da eficácia e da legitimidade do funcionamento do sistema político, nos termos do normativo legal democraticamente instituído. (Mozzicafreddo, 1998).

A autonomia do poder do Estado com base no exercício do poder político da cidadania – cidadãos intervenientes, fazendo “uso público e livre da razão”, como diria Kant, reforça esse mesmo exercício da cidadania e consolida o funcionamento do Estado de direito democrático. São precisamente cidadãos que vivem, sentem e pensam todas estas questões. Ou seja, os assuntos são seus, dizem-lhes respeito e dificilmente algo poderá ser feito sem ter em conta esses mesmos cidadãos, base de todo o edifício. As tendências actuais vão nesse sentido, sendo as várias perspectivas de análise da realidade sociológica, económica e política unânimes em considerar a cidadania como elemento chave de leitura dos mecanismos de funcionamento das sociedades actuais. Daí que, além da tradicional dimensão representativa da democracia, cuja importância não é insignificante, mas antes, pelo contrário, merecedora de continuar a ser aperfeiçoada e reforçada no contexto do sistema político, há, cada vez mais, apelos e propostas no sentido de definir, implementar e aperfeiçoar os mecanismos de desenvolvimento da democracia participativa. É que “se aceitarmos que ser cidadão é, acima de tudo, ter acesso à decisão política, vemos quão efémera e precária é a condição de cidadão no eleitor contemporâneo, limitada ao instante de introdução de um novo voto na urna eleitoral” (Melo, 2003: 91). “A democracia não se esgota no voto” (Gomes, 2003: 199).

Significa que, cingindo-se o exercício da cidadania ao acto simples de votar, ficando os legítimos representantes encarregues de executar as políticas decorrentes do mandato recebido sem atender a outros factores de ligação ao cidadão, ou se não houver envolvimento e participação por parte dos cidadãos, ter-se-á de concluir que a vivência da cidadania

política, no sentido da relação e intervenção directa no funcionamento do sistema político, é esporádica, possibilitando um natural distanciamento entre eleitores e eleitos. Daí que a cidadania, no contexto do funcionamento das sociedades democráticas, poderá revestir outras formas de participação e intervenção, que não se esgotarão no acto eleitoral.

Atendendo às circunstâncias de uma nova cidade, a nova ordem do novo mundo em que habitamos e vivemos, e atendendo a um crescente nível de participação dos cidadãos na vida pública verifica-se uma evolução da cidadania tradicional para a nova cidadania (fig. 1.1), que apresenta novas dimensões (Moro, 2003; Carneiro, 2003).

Cidadania tradicional vs Nova cidadania

CIDADANIA TRADICIONAL	NOVA CIDADANIA
Inclui:	Inclui:
• Direitos e deveres • No relacionamento sociedade civil – estado • Na participação eleitoral • No contexto do governo	• Poderes e responsabilidades • Nas políticas públicas • Na participação cívica • No contexto da governança

Quadro 1.1.

Fonte: Moro, 2003: 54.

A nova cidadania é assim definida por Moro (2003: 53): “exercício de poderes e responsabilidades dos cidadãos na arena das políticas públicas, no contexto da governança.”³

A governança (Gomes, 2001, 2007; Carneiro, 2003; Gomes, 2003; Gonçalves, 2003) é um conceito que tem ganho uma nova força no contexto das novas dinâmicas sociopolíticas e culturais, alargando o político e a governação a domínios mais vastos e amplos em relação ao conceito tradicional de governo. No contexto da sociedade global, da sociedade em rede, da informação e da comunicação e da sociedade do risco, reforça-se um novo modelo alargado de partilha de responsabilidades, de coordenação multilateral e multidimensional, com vista à consecução dos objectivos estratégicos partilhados em sociedade. Envolvendo indivíduos,

³ Daqui decorre o alargamento do conceito de cidadania para a perspectiva da cidadania activa, definida como “capacidade de os cidadãos se auto organizarem numa multiplicidade de formas para a mobilização de recursos e o exercício de poderes nas políticas públicas para a protecção de direitos tendo como fim cuidar e desenvolver o bem comum” (Moro, 2003: 54). O autor conclui o seu artigo sugerindo que o reforço da consagração constitucional da governança configurará o reconhecimento do papel fundamental dos cidadãos em cuidar dos bens comuns.

organismos e instituições públicas e privadas, são postos em acção novos mecanismos de actuação conjunta, articulando subsidiariamente e em rede formas de actuação pública procurando que se faça bem aquilo que de melhor se possa efectivamente fazer. A governança convoca, assim, a entrada em cena de diversos actores que assumem a partilha responsável de agir de forma integrada para a resolução dos problemas e para a consecução estratégica dos objectivos publicamente definidos e assumidos, implicando princípios fundamentais, como sejam, a democraticidade, o interesse público, a legalidade, a publicidade.

É neste contexto e tendo em conta estes pressupostos que o processo de comunicação pública assume particular destaque como elemento base de ligação, informação, mobilização e integração. Será justamente a esse nível que situaremos e iremos procurar definir a estrutura e os contornos de um modelo integrado de comunicação. Actores diferentes, parceiros, acção comum concertada, objectivos e estratégias partilhadas implicam comunicação pública. O Município, com responsabilidades acrescidas como parceiro no contexto da governança, implicará que desempenhe um papel de principal catalisador do processo de governança local, e, portanto, em termos de comunicação pública, sendo fundamental que, desde logo, a nível interno, se desenvolva um projecto integrado de comunicação.

Podendo dispor das tecnologias da informação e da comunicação, e estando vulgarizada a possibilidade de utilização da internet, abre-se uma porta de entrada para uma nova sociabilidade, adquirindo as comunidades novas configurações, baseadas sobretudo em conhecimento e comunicação. As interacções entre os indivíduos desenvolvem-se, teoricamente, no contexto de objectivos comuns (Vidigal, 2003). Não sendo a proximidade geográfica o factor determinante da constituição e funcionamento das novas comunidades, verificam-se, no entanto, a nível das comunidades locais, atendendo aos factores referidos antes, novas e melhores condições para o exercício de uma cidadania activa e interventiva, reabilitando e revitalizando a vivência democrática (Vidigal, 2003). Poderemos, assim, concluir que “o envolvimento das comunidades nos processos de tomada de decisão contribui para melhorar a qualidade das soluções adoptadas e aumentar a sua legitimidade e aceitação pelos cidadãos. Na sociedade da informação e do risco, os problemas são cada vez mais determinados a nível global, mas vividos a nível local, regional, nacional e transnacional. Os governos entendem hoje que, perante a complexidade das tarefas com que se defrontam, importa associar os cidadãos à concepção, definição, implementação e avaliação das políticas públicas.” (Gomes, 2003: 9) A Administração Pública pode assim colher resultados e uma

melhoria significativa em resultado da acção comum dos diversos agentes, fruto de uma nova cidadania activa.

As políticas públicas, definidas na base destes pressupostos e destes procedimentos, ou seja, num Estado de Direito Democrático e através do exercício de uma cidadania activa e participativa, consignarão as escolhas colectivas, não podendo deixar de responder aos anseios e aos objectivos das respectivas comunidades ou universos, na medida em que configurarão o interesse público comum. Significa que aquilo que respeita aos cidadãos corresponderá ao interesse geral e colectivo se corresponder às escolhas publicamente expressas pelos cidadãos. As relações entre o Estado e a sociedade entraram em crise, em grande parte porque o Estado se esqueceu não poucas vezes das necessidades e dos problemas reais das pessoas (Arana, 2003). “Os modelos políticos e administrativos devem construir-se a partir do cidadão e em função das suas necessidades colectivas. (...) o dono, o proprietário da administração pública é o cidadão” (Arana, 2003: 126). As políticas públicas, consignando os princípios do interesse público não poderão constituir-se como tal se não resultarem da vontade expressa dos cidadãos. Assim não sendo, o exercício pleno da cidadania fica limitado e circunscrito a níveis restritos e deficitários de participação democrática, criando-se um fosso cada vez maior entre os níveis de acessibilidade política e seu exercício, reforçando-se, em simultâneo, a tendência para o enclausuramento elitista do sistema político e a perda crescente da legitimidade democrática (Mozzicafreddo, 2002).

4. A evolução do Estado Moderno e as propostas de Reforma da Administração Pública

A partir do séc. XVI, até aos nossos dias, Estado e Administração foram-se desenvolvendo ao longo de um processo evolutivo até atingir as configurações actuais. Durante muito tempo, as tarefas do Estado e da Administração limitavam-se à manutenção da segurança pública e da ordem, a defesa contra agressores estrangeiros e protecção contra catástrofes naturais. A Administração estava autorizada a intervir apenas em casos de desobediência à lei, ou de perturbações da segurança pública. De igual modo, podia tomar medidas em caso de catástrofes naturais. Assim, o Estado moderno foi evoluindo ao longo dos últimos séculos, e a Administração foi ganhando importância e aceitação pública nos países da Europa Ocidental e nas sociedades industrializadas e desenvolvidas em geral. Instaurou-se o primado da lei e o conceito de Estado Constitucional, no qual qualquer acto administrativo envolvendo os cidadãos é entendido como aplicação e como tendo por base a lei. É a lei que autoriza a administração a regular a relação entre os cidadãos e o Estado; é a lei que configura

a organização interna e declara e estabelece os princípios básicos para os procedimentos administrativos. (Pitschas, 1993)

Tendo em conta o progressivo desenvolvimento industrial, a competência geral de manutenção da lei e da ordem tornou-se mais especializada, alargando-se a muitos ou a quase todos os domínios. Era necessário garantir em tudo a conformidade com a lei. Caberia à administração essa função.

4.1. O Modelo Burocrático

Para poder cumprir com os requisitos funcionais que se colocavam, foram concebidas estruturas racionais e formais com requisitos e procedimentos administrativos detalhados, numa base legal, definindo a organização interna e as actividades das autoridades. Os padrões desse tipo de administração foram identificados e definidos por Max Weber como configurando um tipo ideal de burocracia, designado modelo burocrático. “A burocracia para Weber constituía uma condição necessária, ou um meio organizado para a racionalidade legal, económica e técnica da civilização moderna” (Rocha, 2001: 19). Rocha continua, referindo que os atributos da administração burocrática – precisão, velocidade, conhecimento, continuidade, unidade, subordinação e redução de custos – tornam, segundo Weber, as organizações burocráticas tecnicamente superiores a outras formas de organização.

Princípios do modelo burocrático (Pitschas, 1993: 645; Rocha, 2001: 19):

- Primado da lei – funções definidas pela lei.
- Prevalência de sistemas de regras e regulamentações escritas para a implementação de leis e para a tomada de decisão. O documento escrito é elemento base fundamental da gestão.
- Hierarquia de posições no serviço público – autoridade hierarquizada.
- Especialização funcional de unidades administrativas e dos funcionários públicos.
- Relação impessoal com a envolvente da administração pública.

Significa que todo o sistema funciona com base na lei, dela decorrendo a autoridade, hierarquicamente definida, verificando-se a impessoalidade na relação entre os funcionários, a organização e o meio envolvente. Pressupõe-se que todas as pessoas são iguais perante a lei; pelo que deve prevalecer o princípio da isenção por parte dos funcionários e dos serviços. Atendendo à necessidade de cumprimento das leis, regras e regulamentos, assim como o registo escrito de todos os procedimentos, verifica-se a importância da aprendizagem e do conhecimento que, aliados à experiência das rotinas, confere autoridade funcional e prestígio social aos funcionários mais qualificados e sobretudo mais antigos.

Uma das vantagens do modelo, segundo Pitschas (1993, 2007), apontada como um dos aspectos de sucesso dos esforços das autoridades burocráticas, tem a ver com a unidade de comando e de coordenação das actividades administrativas. Uma outra vantagem tem a ver com a uniformidade de procedimentos e o controle da legalidade, considerando que a especialização funcional imprime eficiência e produtividade da administração pública conferindo desempenho de qualidade à rotina das tarefas públicas. Finalmente, as relações impessoais garantem um tratamento imparcial e julgamento objectivo em relação a todos os cidadãos. Este modelo, baseado no princípio da racionalidade e da disciplina, confere fiabilidade às organizações e segurança aos colaboradores.

Por outro lado, o modelo burocrático da administração pública bloqueia, muitas vezes, a iniciativa dos funcionários públicos e também a participação dos cidadãos nas decisões administrativas. Devido à centralização da tomada de decisão, torna-se particularmente difícil os funcionários públicos sentirem-se responsáveis, sobretudo nos níveis mais baixos da hierarquia. Além disso, o procedimento administrativo burocratizado conduz a um sistema de regras e regulamentações, aplicando procedimentos inúteis acompanhados de formalidades excessivas e sem necessidade. Olhando para a entendida especialização de funções, o modelo burocrático impede, além disso, uma comunicação mais próxima entre unidades especializadas resultando num aumento de autoridades paralelas e aumento de custos de coordenação. Finalmente, a relação impessoal da burocracia resulta numa prestação insuficiente de atenção aos direitos e necessidades dos indivíduos (Pitschas, 1993: 645-646). Portanto, aliada a uma despersonalização do relacionamento, verifica-se uma tendência à exibição de sinais de autoridade e de status, aliada a manifestas dificuldades de relação com o exterior. Podemos concluir, ainda, que se verifica uma grande resistência à mudança, prevalecendo a preocupação de realização das tarefas em conformidade com as rotinas e os procedimentos habituais.

O modelo burocrático contribuiu para a normalização e reforço das funções e tarefas fundamentais do Estado, nomeadamente assegurar a lei e a ordem, a paz interna e externa e a segurança da sociedade. A Administração Pública burocrática desempenhou um papel fundamental no elevado nível de desenvolvimento das estruturas da sociedade, quer em termos técnicos em geral, das infra-estruturas de transporte e outras, quer na construção do Estado de bem-estar social. Contudo, com a ampliação de papéis e com a emergência do Estado de bem-estar social, a Administração Pública cresceu muito, acentuando-se as dificuldades em lidar com uma realidade cada vez mais complexa e problemática.

Apareceram análises e perspectivas críticas sobre o poder do Estado, propondo alterações na Administração Pública, impondo-se publicamente as propostas de um novo modelo de gestão.

4.2. A Nova Gestão Pública

O conceito de Nova Gestão Pública apareceu em meados da década de oitenta, como resposta à expansão das funções económicas e sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. Não significando propriamente ideias novas, situa-se na perspectiva de desenvolvimento de uma cultura empresarial, baseando-se nos conceitos de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços e no ponto de vista do cidadão beneficiário desses mesmos serviços, procurando substituir a gestão pública tradicional por processos e técnicas importados da gestão empresarial. Trata-se, portanto, de instituir uma “administração empresarial” substituindo a administração e gestão pública tradicional por uma gestão semelhante às empresas privadas. Baseando-se na perspectiva de que o Estado e a Administração Pública são ineficientes e que a gestão privada apresenta vantagens, pois consegue melhores resultados com menor custo, deverá ser este o modelo a seguir, propondo-se a substituição de um modelo por outro. (Rocha, 2001)

Componentes doutrinários da nova gestão pública - “new public management”

N.º	Doutrina	Significado	Justificação Típica
1	Profissionalização da gestão nas organizações públicas.	Gestores bem visíveis no topo das organizações, com liberdade de gerir e com poder discricionário.	A responsabilidade requer concentração de autoridade e não difusão do poder
2	Standards explícitos e medida de performance.	Objectivos bem definidos e mensuráveis como indicadores e sucesso.	Responsabilidade significa objectivos claramente definidos; eficiência necessita de atenção aos objectivos.
3	Ênfase no controlo de outputs.	Alocação de recursos e recompensas com ligação à performance.	Necessidade de insistir nos resultados e não nos processos.
4	Viragem no sentido de desagregação das unidades do sector público.	Divisão do sector público em unidades corporizadas, organizadas por produtos, com orçamentos próprios e com negociação com cada uma delas.	Tornar as unidades capazes de serem geridas; separar provisão de produção, usando contratos e franchises dentro e fora do sector público.
5	Insuflar competição no sector público.	Mudança no sentido de contratos a prazo.	A competição é a chave para baixar custos e melhorar standards.
6	Insistência em estilos de gestão e práticas de gestão privada.	Mudança dum estilo de serviço público militar para o mais flexível, quanto aos salários e duração dos contratos.	Necessidade de introduzir instrumentos de gestão empresarial no sector público.
7	Insistência na parcimónia e disciplina no uso de recursos.	Cortar custos, aumentar a disciplina de trabalho.	Necessidade de verificar a procura de recursos do sector público e fazer mais com menos.

Quadro 1.2.

Fonte: Hood (1996), citado por Rocha, 2001:53.

Tendo em conta o quadro 1.2., podemos, em síntese, afirmar que a Nova Gestão Pública se caracteriza pela implementação de uma gestão profissional, no sentido da profissionalização da gestão, com elevado destaque para o gestor público, detentor de uma grande autonomia e responsabilidade em termos de gestão de recursos humanos, materiais e financeiros; pela explicitação das medidas de performance, na mira dos objectivos pessoais e organizacionais rigorosamente definidos, e com mecanismos de controlo de dados tendo em vista não tanto o processo, mas a obtenção de resultados; desagregação das unidades administrativas, com vista à sua optimização, incentivando a competição, nos mesmos moldes da gestão empresarial, procurando fazer o mais possível, ao menor custo.

Os princípios da Nova Gestão Pública (Giauque, 2003: 573):

- Melhorar os serviços prestados ao público (cidadãos clientes).
- Melhoria de processos – serviços mais flexíveis e mais adaptáveis.
- Definição clara de objectivos com base num contrato (ou mandato) de serviço associado a um envelope orçamental.
- Avaliar mais sistematicamente o desempenho colectivo e individual.
- Conseguir poupanças ou ganhos através de aumentos da produtividade organizacional, admitindo novas formas de recompensa.

Este modelo reforça-se (Rocha, 2001) com a proposta de integração de novos instrumentos de gestão, procurando o seu aprofundamento e aperfeiçoamento, dentro das mesmas linhas paradigmáticas. Estamos a falar de Gestão da Qualidade Total (TQM)⁴, que pretende sobretudo a melhoria das organizações, através da melhoria contínua, agilizando e simplificando processos, medindo quantitativamente os procedimentos com vista à melhoria dos serviços e procurando ir ao encontro da vontade e satisfação dos clientes, pressupondo-se que os recursos humanos deverão estar ao serviço destes princípios, pois o que interessa é ir ao encontro da satisfação dos consumidores.

Um outro instrumento de gestão - a reengenharia - por seu lado, pretende atingir os mesmos objectivos, sendo que a ênfase principal reside na melhoria de processos, mesmo que implicando uma reestruturação radical, não para se centrar no processo, mas com vista a aumentar a capacidade competitiva, dando resposta rápida às novas situações do mercado, que se encontra em mudança permanente; no fundo, responder o mais rápido possível à procura

⁴ TQM – Sigla referente à expressão inglesa de “Total Quality Management”.

dos consumidores, articulando qualidade ao menor custo, ou seja, através da reengenharia de processos, garantir eficiência, eficácia e capacidade competitiva.

Nos Estados Unidos, o relatório Gore, em 1994, baseado no conceito de reinvenção da governação desenvolvido por Osborne e Gaebler, considera necessário reinventar a Administração Pública, salientando princípios idênticos, balizados nos mecanismos do mercado e aumentando a possibilidade de competição entre fornecedores de serviços públicos (Araújo, 2000). Todos estes movimentos confluem nos principais pontos de vista, que se podem sintetizar em três dimensões dominantes, como seja, a primazia do mercado, intervenção ao nível da dinâmica das estruturas organizativas e valorização dos indicadores de performance, com vista à obtenção de resultados, tendo como objectivo substituir a Administração Tradicional pela Administração Empresarial (Rocha, 2001). Do que se disse decorre que tudo o que é público, porque ineficiente e caro, é prejudicial para os cidadãos-clientes, pelo que deve ser privatizado, ou, pelo menos, gerido dentro das regras do mercado, como se fosse empresa privada. A gestão deve ser entregue a quem sabe – os gestores profissionais.⁵

Nesta perspectiva, o Estado é visto como uma instância, mais ou menos residual, ou mesmo lateral em termos de importância, visto que a primazia é dada ao mercado. Este, funcionando em autonomia e segundo as regras da concorrência, disporá dos mecanismos normais de desequilíbrio / equilíbrio, sendo que a última palavra caberá ao consumidor / cliente, cujo comportamento será determinante para a configuração dos processos de retroalimentação do próprio sistema. Pressupondo-se que todos os serviços deverão ser pagos pelo seu utilizador ou beneficiário, utilizando os dados resultantes da aplicação da contabilidade analítica, com o apuramento de todos os custos, directos e indirectos, procurar-se-á garantir que a produção ou prestação de serviços e bens seja, ao final, paga pelo consumidor ou utilizador. Assim sendo, deverão ser as entidades com vocação empresarial a dar as respostas às necessidades da sociedade, ao nível dos bens e dos serviços, pois

⁵ O estudo conduzido por Giaque, entre Julho de 2001 e Agosto de 2002, em organizações públicas da Suíça e do Canadá, revelou conclusões interessantes relativamente à compreensão das consequências das mudanças administrativas no funcionamento da organização, no âmbito da reforma genericamente referida como “new public management”- nova gestão pública. Através do conceito de *regulação organizacional*, concluiu que acaba por ser aceite e legitimar-se um modelo que designou de “burocracia liberal” no sentido de enfatizar fundamentalmente a natureza paradoxal do processo, que combina liberdade e constrangimentos, neoliberalismo e burocracia, descentralização e concentração de poder (Giaque, 2003: 568).

conseguirão optimização de recursos e melhor serviço aos cidadãos. Reduzir-se-á, assim, a dimensão e o peso do Estado na economia, uma vez que deixa de ser produtor de bens ou serviços; a carga fiscal poderá ser reduzida, ficando os cidadãos aliviados do peso financeiro do Estado, que se remeterá ao papel de regulador dos processos económicos. Caberá ao Estado um papel diferente daquele que tradicionalmente vinha exercendo, nomeadamente enquanto Estado de bem-estar social, que se fortaleceu durante o século XX, continuando a ter as funções de governar (decisões políticas) e não de executar (fornecimento de serviços), para utilizarmos as expressões de Osborne e Gaebler, referidas por Araújo (2000: 44).

Importará, no entanto, equacionar qual deverá ser, de facto, a função e o papel do Estado, responsável que é por governar, sendo que não será já (pelo menos, o principal) responsável por executar. O Estado tende a surgir mais como uma entidade que zela pelas iniciativas que a todos interessam (as políticas públicas) e que representa não tanto a autoridade além sociedade civil, mas sim que faz voz, orienta ou medeia as correntes de opinião, grupos ou exigências (Tavares, 2003a). Nesse sentido, importa atentar nas propostas que nos advêm do Novo Serviço Público⁶, apresentadas por Denhardt e Denhardt.

4.3. O Novo Serviço Público

“A Nova Gestão Pública tem defendido uma visão dos gestores públicos como os empresários de um governo novo, mais magro, e cada vez mais privatizado, emulando não só as práticas, mas também os valores subjacentes. Os defensores da Nova Gestão Pública têm desenvolvido os seus argumentos principalmente através de contrastes com a antiga administração pública. Nesta comparação, a Nova Gestão Pública, é claro, ganha sempre. Pretendemos apresentar aqui que o melhor contraste é com o que chamamos "Novo Serviço Público", um movimento com base no trabalho de cidadania democrática, comunidade e sociedade civil, e humanismo organizacional e teoria do discurso. Sugerimos sete princípios do Novo Serviço Público, e muito particularmente que o principal papel do servidor público é muito mais ajudar os cidadãos a articular e satisfazer os seus interesses comuns, do que controlar ou dirigir a sociedade.” (Denhardt, 2000: 549)

A gestão pública tem mudado muito. Seguindo as análises e reflexões realizadas por Denhardt e Denhardt, constata-se ter havido, de facto, grandes mudanças, algumas delas muito positivas, ao nível da Administração Pública, caracterizadas, na sua grande maioria, pela perspectiva de que ao sector público cabe orientar, ou dirigir, em vez de remar, numa analogia comparativa entre a Administração Tradicional do Estado como grande ou principal agente de prestação de serviços públicos (remar) e a perspectiva da Nova Gestão Pública.

⁶ *New Public Service*

Segundo esta, caberia à Administração dirigir a sociedade, salientando-se até que quem dirige tem mesmo mais poder do que quem rema, pois, ficando apenas com o comando do barco, os administradores dispõem de mais autonomia e mais poder para escolher as metas e direcções, e traçar os rumos e os caminhos para as alcançar. No entanto, perguntam os autores, se nessa pressa toda para dirigir, não se estará a esquecer uma questão importante: quem é o dono do barco?

O barco pertence aos cidadãos; logo, é a eles que pertence o governo do barco. Assim, caberá aos administradores públicos exercer as suas funções com a responsabilidade de servir e dar conta aos cidadãos sobre como gerem as organizações e como implementam as políticas públicas. Por outras palavras, porque os cidadãos estão em primeiro plano, a ênfase não deve ser colocada nem na direcção, nem no remar do barco governamental; estaremos perante uma questão mais vasta na vida das sociedades e que nos remete para a construção de instituições públicas marcadas pela integridade e responsabilidade.

Na sequência da análise e das críticas, quer da Administração Pública Tradicional, quer da Nova Gestão Pública, Denhardt (2000) avança com a sugestão de que, para lá das críticas, o que falta é um conjunto de princípios organizadores de uma alternativa para a Nova Gestão Pública. Colocada em comparação com a Administração Pública Tradicional, que é apresentada e vista como sinónimo de burocracia, hierarquia e controlo, a Nova Gestão Pública ganha sempre. Em vez disso, o que deverá ser contraposto à Nova Gestão Pública será o que se entende por Novo Serviço Público, a saber, um conjunto de ideias acerca do papel da Administração Pública no sistema de *governance* que coloca os cidadãos no centro.

O Novo Serviço Público é caracterizado por um conjunto de ideias gerais que o definem como um modelo normativo diferente dos outros dois. Desde logo, as preocupações sobre a cidadania e a democracia são ideias particularmente importantes remetendo para uma cidadania mais revigorada e mais activa, envolvida e participativa. Segundo aqueles modelos, os cidadãos fazerem escolhas de acordo com os seus próprios interesses e direitos individuais; neste modelo, destaca-se uma visão de maior e mais activo envolvimento dos cidadãos na governança, vendo as coisas, para além do interesse próprio, na perspectiva do interesse público. Esta perspectiva, ampla e de longo prazo, requer o conhecimento dos assuntos públicos e também um sentimento de pertença, uma preocupação com o todo e um vínculo moral com a comunidade que vive um destino comum. Defende-se a autoridade compartilhada e a eficácia colaborativa, num ambiente de responsabilidade e confiança.

Além disso, e uma vez que as pessoas vivem integradas nas suas comunidades e fazem parte de grupos diferentes, e por vezes muito diferenciados, isso constitui uma importante riqueza da sociedade civil, que não poderá ser menosprezada, mas, antes, protegida, apoiada e incentivada. Essas experiências de convivência, tolerância e participação cívica são factores propedêuticos de realização concreta e valorização da democracia e defesa dos interesses comuns públicos. Cabe aos responsáveis públicos, e muito particularmente aos responsáveis locais, apoiar e valorizar estas componentes e conexões da vida comunitária pública, como elementos facilitadores também para uma vivência mais alargada do sistema político geral.

Em termos organizacionais, será incontornável, hoje, ter presentes as perspectivas humanistas de valorização das pessoas, tanto no interior das próprias organizações, como na relação com o exterior, considerando as pessoas, quer como cidadãos, quer como clientes. Importa que todas as pessoas e todas as partes falem umas com as outras, instituindo um diálogo público, criando e reforçando o ambiente de uma burocracia pública eficiente e eficaz, renovando a legitimidade da Administração Pública na construção de um Novo Serviço Público.

Os sete princípios fundamentais do Novo Serviço Público (Denhardt, 2003: 42-43):

1. *Servir os Cidadãos, Não Clientes*: O interesse público é mais o resultado do diálogo sobre os valores comuns, do que a agregação de interesses individuais. Portanto, os funcionários públicos, mais do que responder à procura por parte dos “clientes”, devem focalizar-se na construção de relações de confiança e colaboração com e entre os cidadãos.
2. *Procurar o Interesse Público*: Os administradores públicos devem contribuir para a construção colectiva e partilhada do interesse público. O objectivo não é encontrar soluções rápidas impulsionadas pelas escolhas individuais. Pelo contrário, trata-se da criação de interesses comuns e de responsabilidade partilhada.
3. *Valorização da Cidadania sobre o Empreendedorismo*: O interesse público será melhor servido e alcançado por funcionários públicos e cidadãos empenhados em construir contribuições significativas para a sociedade, do que por gestores empresariais agindo como se o dinheiro público fosse seu.
4. *Pensar Estrategicamente, Agir Democraticamente*: As políticas e os programas com vista à satisfação das necessidades públicas podem ser efectiva e responsavelmente melhor conseguidas através de esforços colectivos e processos colaborativos.
5. *A Prestação de Contas (Accountability) não é uma Tarefa Simples*: A principal atenção dos funcionários públicos não é em relação ao mercado; devem atender à legislação e ao

direito constitucional, aos valores comunitários, às normas políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos.

6. *Servir mais do que Dirigir*: É cada vez mais importante para os funcionários públicos praticar a liderança partilhada e baseada em valores para ajudar os cidadãos a articular e encontrar os seus interesses comuns, ao invés de tentar controlar e conduzir a sociedade para novas direcções.

7. *Valorizar as Pessoas, não apenas a Produtividade*: As organizações públicas e as redes em que elas participam são mais propensas a ser bem sucedidas no longo prazo se operarem através de processos de colaboração e liderança partilhada tendo por base o respeito por todas as pessoas.

4.3.1. O Novo Serviço Público e a Governança

As propostas do Novo Serviço Público estão em consonância com a abordagem que fazemos sobre o conceito de governança. Seguindo a linha de pensamento de Denhardt e Denhardt,⁷ teremos de considerar que o tempo e as circunstâncias hoje são muito diferentes do passado. A formulação das políticas públicas e a sua execução já não são da exclusiva responsabilidade dos governos. Hoje, o processo político público é cada vez mais aberto e participado, envolvendo muitos indivíduos, grupos e instituições. Daí que o papel do governo mudou, verificando-se, por um lado um processo crescente de descentralização política, e por outro, os mecanismos de controlo, impondo-se hoje um modelo de envolvimento e interactividade. Os diferentes níveis de governação encontram-se hoje envolvidos no desenvolvimento e implementação de políticas juntamente com os cidadãos, outras instituições públicas e privadas, empresas e organizações sem fins lucrativos. Por isso, cada vez faz mais sentido falar, não só de governo, mas também sobre o processo de governança.

A palavra governo é usada para designar as estruturas e as instituições de governo e as organizações públicas formalmente responsáveis pela definição de políticas e prestação de serviços. A governança é um conceito muito mais amplo, englobando as tradições, as instituições e os processos que determinam como a autoridade pública é exercida, como é dada voz aos cidadãos, e como são tomadas as decisões sobre as questões de interesse público. A governança diz respeito à forma como a sociedade realmente faz escolhas,

⁷ Consulta de documento electrónico, em

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ASPA/UNPAN006966.pdf>

mobiliza recursos e cria valores, no âmbito da esfera pública. Assim, ao governo competirá continuar a desempenhar um papel central no estabelecimento dos normativos gerais, legais e políticos, competindo-lhe também intervir na protecção e equilíbrio dos interesses económicos entre sectores e dentro das próprias redes políticas; no contexto da governança, cabe-lhe o papel de garante dos princípios da democracia, da equidade e da justiça social, assegurando que, em última análise, o interesse público é servido.

4.4. Comparação entre os modelos de Administração Pública

O quadro 1.3. apresenta as principais perspectivas comparativas entre os três modelos apresentados.

Do ponto de vista teórico, o Novo Serviço Público oferece uma alternativa importante e viável tanto ao modelo tradicional, como ao modelo gerencial agora dominante (Denhardt (2000: 557). De facto, os valores como a eficiência e a produtividade não devem ser esquecidos ou menosprezados; devem antes ser considerados aspectos fundamentais com vista à resolução e superação das disfuncionalidades da Administração Pública; no entanto, devem ser colocados no contexto mais amplo da democracia, da comunidade e do interesse público. Em termos dos modelos normativos examinados aqui, o Novo Serviço Público claramente parece mais consistente com os fundamentos básicos da democracia e, portanto, fornece perspectivas e pontos de convergência em torno dos quais podemos vislumbrar um serviço público integrado com o discurso do cidadão e o interesse público.

O modelo de reforma proposto sob a designação de Nova Administração Pública (Mozzicafreddo, 2001a) remete para perspectivas idênticas. A reforma e modernização da Administração Pública, sendo uma questão absolutamente necessária e urgente, não poderá negligenciar os princípios da eficácia, da eficiência e da transparência. Mas, de igual modo, não será uma questão do âmbito restrito das orientações gestionárias; gestão, política e legalidade são elementos indissociáveis e partes constitutivas da estrutura e dos objectivos da Administração Pública. Deverá, por isso, ter em conta os conceitos fundamentais referidos, de democracia, cidadania, equidade, justiça, interesse público, aliados aos melhores procedimentos de gestão com vista à defesa da causa pública e prestação dos melhores serviços aos cidadãos.

Comparação entre a Velha Administração Pública, a Nova Gestão Pública e o Novo Serviço Público			
Perspectivas	Velha Administração Pública	Nova Gestão Pública	Novo Serviço Público
Referencial teórico e fundamentos epistemológicos	Teoria política, comentário social e político pela nova ciência social	Teoria económica, o diálogo mais sofisticado baseado na ciência social positivista	Teoria democrática, diversas abordagens para o conhecimento, incluindo o positivo, o interpretativo, o crítico e o pós moderno
Racionalidade predominante e modelos associados do comportamento humano	Racionalidade sinóptica, "Homem administrativo"	Racionalidade técnica e económica, "Homem económico", ou o decisor dos seus próprios interesses	Racionalidade estratégica, múltiplos testes de racionalidade (política, económica, organizacional)
Concepção do interesse público	Politicamente definido e expresso na lei	Representa a agregação dos interesses individuais	Resulta de um diálogo sobre valores partilhados
Perante quem são responsáveis os funcionários públicos?	Clientes e constituintes	Clientes	Cidadãos
Papel do governo	Remar (concepção e implementação de políticas focadas num objectivo politicamente definido)	Dirigir (agindo como um catalisador para desencadear as forças de mercado)	Servir (negociação de interesses e mediação entre os cidadãos e grupos comunitários, criação de valores partilhados)
Mecanismos para atingir os objectivos políticos	Administração de programas através dos órgãos do governo	Criar mecanismos e estruturas de incentivo para alcançar objectivos políticos através de agências privadas e sem fins lucrativos	A formação de coligações de agências públicas, sem fins lucrativos e privadas para satisfazer mutuamente as necessidades
Responsabilidade - Accountability	Hierárquica – os administradores são responsáveis perante os líderes políticos democraticamente eleitos	Determinada pelo mercado – a acumulação dos próprios interesses originará resultados desejados por grandes grupos de cidadãos (ou clientes)	Multifacetada - os agentes públicos devem atender à lei, aos valores da comunidade, às normas políticas, aos padrões profissionais de qualidade e aos interesses dos cidadãos
Liberdade administrativa	Limitada margem de manobra dos funcionários administrativos	Ampla liberdade para atender aos objectivos de natureza empresarial	É necessária, mas restrita e responsável
Estrutura organizacional	Organizações burocráticas marcadas pela autoridade top-down e controlo ou regulação dos clientes	Organizações públicas descentralizadas, com controlo primário dentro da agência	Estruturas colaborativas com as lideranças compartilhadas interna e externamente
Base motivacional dos funcionários e administradores públicos	Salários e benefícios, protecções sociais	Espírito empreendedor, incentivos, desejo ideológico de reduzir a dimensão do governo	Serviço público, desejo de contribuir para a sociedade

Quadro 1.3.

Fonte: Denhardt, 2000: 554; 2003: 28-29.

5. Reforma e Modernização da Administração Pública

A partir sobretudo do último quartel do século XX começaram a desenvolver-se movimentos de Reforma e Modernização da Administração Pública, tendo em conta um conjunto de factores, que, conjugados, marcaram as propostas de mudança e reforma, tendo em vista a modernização administrativa. Por um lado, as perspectivas inerentes à própria administração burocrática, assumindo o processo de reforma dentro das suas próprias estruturas, procurando desenvolver processos de melhoria, de auto-estruturação, introduzidos de forma incremental (Araújo, 2000; Rocha, 2001). Por outro lado, as propostas da Nova Gestão Pública apontam para a substituição de um paradigma por outro: o Estado-Providência ou de Bem-estar Social está ultrapassado, é até símbolo e origem de todos os males (Rocha, 2001; Antunes, 2007), pelo que deve dar lugar a um Estado novo, aberto, neo-liberal, em que haja livre actuação das regras e leis do mercado, necessitando, por isso, de uma administração, por um lado, pequena, porque desnecessária, atendendo a um conjunto de medidas inerentes de privatização, liberalização, desregulação e descentralização (Antunes, 2007); por outro, que seja ágil, eficiente e eficaz, capaz de responder aos anseios dos cidadãos descontentes com os problemas, disfuncionalidades e constrangimentos resultantes de um Estado, anterior e ainda vigente, pesado, ineficaz e caro.

5.1. Disfuncionalidades / Constrangimentos

De facto, a partir dos anos 70 – 80 do século XX, a gestão da coisa pública começa a enfrentar-se com uma série de problemas e constrangimentos associados, que dão origem a um conjunto vasto de reflexões acerca do Estado e da Administração Pública, numa perspectiva de integração e acompanhamento dos novos tempos. Nalgumas sociedades tinham-se atingido níveis elevados de desenvolvimento e prosperidade, baseados numa matriz capitalista de crescimento e desenvolvimento económico, ao mesmo tempo que o Estado se fortalecia enquanto procurava acompanhar esse ritmo de criação de condições universais de bem-estar a toda a sociedade. Assim, ao lado de uma sociedade activa e dinâmica, baseada na livre concorrência do mercado, numa dinâmica económica apoiada em inovações tecnológicas crescentes, apresentando-se a todos a possibilidade de novas oportunidades e de alterar o destino, procurando novas perspectivas de vida, implementando-se naturalmente novos mecanismos de mobilidade social, vai crescendo um Estado forte, alargando as áreas e os níveis da sua intervenção, e que terá contribuído também de forma decisiva para a criação de condições crescentes de bem-estar e qualidade de vida, mas ocasionando a criação de estruturas funcionais aos mais variados níveis, constituindo-se, assim, uma administração

pública forte e pesada, que teria de ser económica e financeiramente suportada. Assistira-se a uma crescente proliferação de instituições e organizações estatais, fazendo-se sentir a onnipresença do Estado em todos os sectores da sociedade, resultando daí uma grande quantidade e diversidade, não raras vezes redundante, e muitas vezes dispersa, de organismos do Estado, em geral estruturados segundo os mesmos modelos de organização e gestão, de matriz burocrática.

É neste contexto que surgem os constrangimentos e as dificuldades, pois o Estado transformara-se numa estrutura tão extensa e pesada, que dificilmente conseguia responder às necessidades crescentes da sociedade; por um lado, em termos de velocidade, rapidez e ritmo de resposta; por outro, com custos elevados em relação ao trabalho desenvolvido e ao resultado produzido.

5.2. Combinação de diversos factores que contribuíram para a necessidade de mudança

Ao longo das últimas três décadas, nas democracias industrializadas, em geral, e na maioria dos países da Europa Ocidental, a reforma administrativa tem ocupado um lugar importante na agenda política (Rocha, 2001), tendo ocorrido mudanças nos objectivos e nos métodos de governação do Estado em geral e também das autarquias em particular (Bilhim, 2004). Diversos autores (Antunes, 2003, 2007; Araújo, 2000, 2002; Bilhim, 2003, 2004; Giauque, 2003; Gomes, 2001; Mozzicafreddo, 2001a, 2007; Peters, 1996; Pitschas, 1993, 2003, 2007; Rocha, 2001) apresentam as suas análises e reflexões, na sequência e no contexto geral do debate internacional sobre o assunto, tendo considerado que as mudanças se tornaram uma necessidade e ocorreram em resultado da combinação de diversos factores.

Desde logo, factores externos à administração, evolução económica e financeira dos países (Mozzicafreddo, 2001a) e, numa perspectiva macro, a crise económica (Rocha, 2001) e a estagnação (Bilhim, 2004) daí resultante, obrigando os governos a responder (Peters, 1996). Por outro lado, assistiu-se ao crescente alargamento dos mercados, não só ao nível da União Europeia, mas também a nível mundial, acabando por se impor o fenómeno da globalização que se verifica a todos os níveis. Ao nível do próprio Estado e da Administração Pública, verificou-se um desencanto com os avanços e recuos de promessas do Estado de bem-estar social, pondo em causa a sua viabilidade (Bilhim, 2004), continuação de elevados índices estruturais de exclusão social e de taxas elevadas de insucesso escolar (Mozzicafreddo, 2007), crises financeiras e insucesso do Estado, distanciamento e isolamento institucional, baixos níveis de confiança dos cidadãos a par de sociedades cada vez mais ambiciosas, exigentes em

relação aos políticos e exigindo a prestação de contas e responsabilização política, surgindo novas formas de governação, num contexto fortemente influenciado pela matriz ideológica da prevalência do mercado (Antunes, 2007), e um sentimento generalizado dos cidadãos de que o Estado estava a invadir a sua área reservada das liberdades individuais (Bilhim, 2004).

Por outro lado, os Estados iniciaram uma governação mais influenciada pela gestão empresarial, reduzindo a intervenção pública e fomentando a expansão da iniciativa privada. Em termos de implementação das políticas públicas, reforça-se a perspectiva de que os administradores devem pautar a sua acção por critérios de economia e eficiência, ou seja, minimizar custos e maximizar resultados (Bilhim, 2004), tendo em conta os défices públicos elevados. Os desafios da competitividade e da economia e sociedade do conhecimento dificilmente serão compatíveis com mais impostos e com mais despesa pública, num sistema de homogeneidade de benefícios sem reciprocidade produtiva e contributiva, num sistema produtivo baseado em baixas qualificações e baixos rendimentos (Mozzicafreddo, 2007).

Síntese das principais razões estruturais referentes ao contexto explicativo das reformas desenvolvidas nas sociedades europeias, a partir da década de 70 (Mozzicafreddo, 2001a):

- O peso dos constrangimentos financeiros nas despesas do Estado; as despesas atingiram níveis muito elevados, em resultado do aumento das funções e da sua complexidade, e ao maior número de agentes ao serviço.
- Complexidade do funcionamento da Administração Pública; aumento das necessidades de resposta às novas exigências, cada vez mais complexas, derivadas da lógica do mercado, criando dificuldades de um desempenho eficiente da máquina administrativa.
- Alteração da realidade: surgimento de novas expectativas de qualidade dos serviços e do atendimento; novas exigências dos cidadãos em participarem nos assuntos do seu interesse.
- Transformações da estrutura do Estado; Administração Pública com uma estrutura menos centralizada e mais equitativa; uma governação mais flexível e transparente.

5.3. Problemas / Disfuncionalidades da Administração Pública Portuguesa

Organizacionais	- Insuficiente divisão do trabalho e responsabilização individual, polivalência, qualificação, assiduidade e flexibilidade na relação laboral; redundância de competências e de serviços; ausência de motivação com base no mérito/remuneração; incongruências do circuito decisório – complexo e descoordenado
Institucionais	- Insuficientes procedimentos neutrais: “clientelismo” (tanto no recrutamento dos quadros superiores e intermédios, como na acessibilidade aos procedimentos); duplicação e dispersão de organismos; insuficientes mecanismos de <i>accountability</i> e défice de responsabilidade administrativa e política – perda de legitimidade
Funcionais e culturais	- Descontinuidade das reformas e dos procedimentos (pouco incrementais); corporativismo (e opacidade nos actos) dos organismos da administração e dos serviços autónomos (benefícios, remunerações extra, reforma, etc.); desconfiança e arrogância face ao cidadão (e reciprocamente)
Políticos	- Défice de responsabilidade e de ética profissional da esfera política; captura da administração – em termos culturais, de benefícios e de ideologias - pelas associações profissionais da função pública (funcionários, professores, quadros técnicos, transportes, etc.); transição entre as funções da administração como produção e prestação ou como regulação dos bens e serviços; papel do Estado (fins e limites) e debate e reorganização do Interesse Público nas actuais sociedades
Gestão de procedimentos: limites à eficiência e à eficácia	
Procedimentos	- Ritualismo e fechamento ao exterior (utentes e cidadãos); formalismo, fragmentação e complexidade técnica; insuficiente diagnóstico, rotação nos cargos políticos e limitada e fragmentada memória administrativa; insuficiente burocracia – não observância e aprofundamento do modelo burocrático
Avaliação de políticas	- Excesso de burocracia legal e normativa e insuficiente burocracia especializada e avaliativa, implicando autoridades paralelas, com custos dispersos e acrescidos
Recrutamentos	- Cooptação, clientelar, partidário; contratos sem período de prova
Desfasamentos	- Pessoal e resultados: descontinuidade entre desempenho/incentivos/sanções; custos e benefícios: insuficiente avaliação do desempenho individual e de organismos / <i>accountability</i>
Poder e organização	
Centralização / descentralização	- Forte centralização hierárquica: diminuição e limitação progressiva da responsabilidade profissional e da iniciativa individual; dispersão de serviços e de funções e limitação da economia de escala
Monopolização dos serviços	- Limite às diferentes oportunidades dos utentes e limite à inovação
Particularismo institucional	- Arranjos concertados – corporativismo, clientelismo (limitação da eficácia do controlo, da fiscalização e da observância das normas)
Descontinuidade nos critérios de aplicação e controlo das políticas públicas e opacidade das normas e actos administrativos	
Subordinação da estrutura de poder aos ciclos eleitorais	
Individualismo organizacional e oportunismo institucional: Atitudes tanto da administração como dos cidadãos – legitimação recíproca Máximo de proveito possível – Mínimo de esforço institucional e social • Tolerante para com o próximo e intolerante para com o distante • Não questionar para não ser questionado • Desresponsabilização dos actos • Regulamentos como poder de imposição	

Quadro 1.4.

Baseado em: Mozzicafreddo (2001a, 2003, 2007)

5.4. Aproximação ao conceito de Reforma Administrativa

“O conceito de reforma administrativa tem mudado de acordo com a ênfase inerente a cada abordagem, tornando difícil estabelecer uma definição universalmente aceite” (Araújo, 2000). Seguindo o autor, podemos destacar como mais significativo que a reforma administrativa deverá ser considerada como um processo de mudança no âmbito de contextos mais gerais de reforma social, envolvendo indivíduos, grupos e instituições, num movimento induzido do exterior para o interior, integrando simultaneamente processos políticos, técnicos e comportamentais e que inclui acções especificamente projectadas para induzir mudanças fundamentais no sistema administrativo. Tem um carácter sistémico, uma vez que relaciona o sistema administrativo com o seu meio ambiente, tendo como objectivo melhorar os serviços em termos de eficiência, eficácia e responsabilidade; no fundo, melhorar a Administração, num movimento progressivo direccionado para os valores. Chama ainda a atenção este autor (Araújo, 2000) para a definição proposta pelas Nações Unidas, que alarga o conceito para a relação entre a Administração Pública e o desenvolvimento económico. A reforma administrativa é definida como “o uso deliberado da autoridade e influência para aplicar novas medidas a um sistema administrativo de forma a mudar as suas metas, estruturas e procedimentos tendo em vista o seu melhoramento para fins de desenvolvimento” (Nações Unidas, citação em Araújo, 2000:40).

A definição das Nações Unidas, embora sintética, apresenta uma perspectiva abrangente, pois, partindo dos pressupostos referidos, alarga horizontes no sentido da possibilidade e da necessidade de as sociedades evoluírem e melhorarem, quer sejam países em desenvolvimento, quer sejam países desenvolvidos. Portanto, a reforma e modernização da Administração Pública é uma necessidade que continua a impor-se. Sendo certo que não fará sentido ignorar o percurso burocrático que contribuiu, em grande parte, para a construção do Estado que chegou até nós, e tendo presente a perspectiva europeia da matriz de continuidade e reforço do estado social, não podemos igualmente ignorar as propostas e experiências no terreno da Nova Gestão Pública⁸: Eficiência, eficácia, economia serão três E incontornáveis da gestão (Bilhim, 2004). Na outra face da mesma moeda, importa ter em conta as propostas do Novo Serviço Público, as questões da legalidade, da equidade e da

⁸ A aplicação do modelo da Nova Gestão Pública pode tender a criar uma *burocracia liberal*, dela decorrendo paradoxalmente algumas contradições com os objectivos pretendidos (Giauque, 2003).

justiça, tendo como lastro mais abrangente o pressuposto democrático, implicando necessariamente a reflexão no contexto do político.

Será no contexto das concepções acerca do Estado que deverá pensar-se a reforma da Administração Pública (Canotilho, 2000), pois é fundamentalmente uma questão política e “é uma questão necessária nas modernas sociedades e que se inscreve num contexto mais vasto de modernização do poder político e do aparelho institucional que organiza o conjunto da sociedade” (Mozzicafreddo, 2001a:18). O cerne da questão reside precisamente aí onde se jogam democraticamente as opções colectivas – as escolhas políticas. A reforma integra-se no contexto alargado da condução dos destinos comuns da convivência comunitária democrática, decorrendo das opções políticas a concepção, organização e funcionamento do Estado e da Administração Pública. Ao determinismo tecnológico sobrepõem-se as opções políticas (Gomes, 2001).

6. Reforma da Administração Pública – uma questão política

As organizações públicas, atendendo à sua complexidade específica e às suas particularidades, além de uma cultura própria, apresentam dimensões mais vastas que as restantes organizações, assumindo um carácter eminentemente político e obedecendo a determinações legais (Giauque, 2003). A sociedade humana, caracterizada pela complexidade, apresenta uma multiplicidade de situações e problemas, quer em termos estruturais, quer em termos conjunturais, que requerem acção, exigindo a tomada de decisões. Quem pode tomar as decisões? Quem tem a competência legal e respectiva legitimidade para tal? O mercado em muitas situações não resolve, pode até haver falhas, ou pura e simplesmente nem sequer intervém. Os próprios mercados precisam de regulação. Portanto, a sociedade humana precisa de decisões; só o poder político democrático as poderá tomar em nome de todos. E não poderá deixar de tomá-las, efectivamente, em muitas situações. Exemplo: providenciar a manutenção das estruturas e infra-estruturas públicas básicas, como sejam as estradas.

A gestão pública, tal como a gestão privada, requerem controlo e responsabilidade. Quem poderá exercer essas funções no que respeita à coisa pública, que é assunto de todos os cidadãos? Essas funções, exercidas em nome dos cidadãos, só poderão sê-lo a partir da instância da legalidade, imposta pelo Estado de Direito. O poder, oriundo dos cidadãos, adquire um carácter normativo ou coercivo, exigindo-se aos gestores ou aos responsáveis da administração a responsabilidade de prestar contas perante o próprio poder político constitucional e democraticamente instituído, perante os cidadãos e perante os tribunais,

sendo igualmente responsáveis por essa prestação de contas os próprios detentores de cargos políticos. O mandato que lhes é atribuído resulta da expressão livre e democrática desses mesmos cidadãos através do voto, quer seja o mandato para o exercício do poder político, quer, em última análise, o controlo e a responsabilidade. As organizações classificadas como públicas reportam ao poder político.

Assim, a liderança política assume uma importância de incomparável relevo, pois nela confluem e dela derivam, mesmo que indirectamente, todas as componentes inerentes ao exercício da condução dos povos. Cabe-lhe, de um modo muito especial, a responsabilidade de ponderação das múltiplas e complexas opções, a equação dos custos vs benefícios (que é diferente da perspectiva dos lucros), conviver e manter abertura e diálogo com racionalidades e, tantas vezes, lógicas diferentes.

Dentro da lógica das organizações privadas, norteadas pelas exigências do mercado, não fará sentido a existência de factores que contribuam negativamente ou colidam com a estratégia de negócio; no entanto, nas organizações públicas, é comum e normal a diversidade de culturas, valores, interesses e até poderes, ou mesmo contra-culturas (Rocha, 2001). Não podendo, nem devendo anular-se, poderá e deverá desenvolver-se um diálogo entre diversidades, sendo até aconselhável, porque necessário, no sentido de tornar possível a construção de plataformas de entendimento comum. O espaço público deverá ser o lugar possível de realização pessoal e comunitária das diversidades existenciais. O contexto público é o da democracia política.

7. Um Estado Activador e Garante do Bem Público Comum

Assim, os desafios para a gestão pública requerem uma nova perspectiva e uma nova concepção de Estado, que não serão nem o Estado burocrático tradicional que herdámos, nem também o Estado liberal ou neoliberal que nos trouxe as propostas para uma Nova Gestão Pública. Valorizamos o espírito que decorre do Novo Serviço Público; nesse mesmo sentido, salientamos o destaque de alguns autores (Rocha, 2001; Antunes, texto de apoio) à proposta de Pierre Calame e André Talmont, na sua obra *L'État au Coeur* (1997), de Estado garante – «O Estado garante de uma sociedade na qual as pessoas falem entre si». Também Gomes Canotilho (2000), além das referências aos modelos de Estado de Direito, Democrático e Social, vem salientar e propor a necessidade de o Estado se constituir segundo um novo paradigma que, não colidindo com as anteriores perspectivas, mas na sua continuação e aperfeiçoamento, designa de Estado Educativo – Estado da Ciência e do Saber, cabendo-lhe a

responsabilidade e a liderança de um combate à violência pós-moderna – a ignorância. Incumbirá, nesta perspectiva, ao Estado ser principal parceiro e catalisador da construção da sociedade do conhecimento. Não lhe caberá, segundo Lorthiois (2003), apenas a responsabilidade de perguntar às pessoas o que é que elas querem, mas também criar condições e meios para que elas possam desenvolver o sentido crítico, para que, esclarecidos, possam melhor escolher e participar nas escolhas públicas e privadas. A democracia, obedecendo a critérios éticos, deverá ser o lugar, não só da criação de meios e consecução de objectivos, mas de definição de finalidades e valores.

Parece-nos poder afirmar que o Estado tem funções insubstituíveis enquanto estrutura política organizada, na salvaguarda de valores fundamentais da convivência em sociedade, na preservação e reforço da convivência democrática no Estado de Direito, na valorização continuada da cidadania activa, no enaltecimento e imposição de valores éticos na governação e na Administração Pública. O Estado e o seu poder executivo existe por causa das pessoas e não para a sua própria sobrevivência. As pessoas não poderão ser ou tornar-se meros objectos do poder do Estado. Toda a autoridade do Estado deriva das pessoas e será exercida pelas pessoas através de eleições e do voto. Isso sublinha a importância do indivíduo no Estado moderno. (Pitschas, 1993)

O Estado, para melhor poder exercer as suas funções políticas, terá de (se) impor um programa rigoroso de gestão pública que, devendo seguir os princípios de uma gestão moderna e ágil, a exemplo do que melhores resultados produz nos vários sectores de actividade, permita uma racionalização de meios ao serviço dos fins da vivência em comunidade. No entanto, estando em causa a gestão do interesse público, comum e comunitário, importa ter presente os mecanismos que garantam o funcionamento do Estado de Direito permitindo democraticamente a realização de um verdadeiro Serviço Público.

8. *Accountability* – princípio da responsabilidade pública e prestação de contas

“Quem gere o que é de outrem, presta contas” (Tavares, 2004: 389). Eis uma expressão simples, mas clara, daquilo que está imediatamente em causa quando falamos da gestão pública. Uma vez que a coisa pública diz respeito a toda a sociedade e a cada um dos cidadãos, importa destacar o conceito da responsabilidade como elemento fundamental dos pressupostos da avaliação das políticas públicas, permitindo as necessárias condições para que os cidadãos possam *dar-se conta* daquilo que lhes diz respeito. Os cidadãos têm direito a saber porque é que as coisas foram, ou não foram, feitas, tornando transparentes e inteligíveis

as razões das condutas e dos valores que lhes estão subjacentes (Ranson, 1989). Assim, *accountability e responsabilidade*, se entendidas como sinónimos, requerem uma análise aos diferentes aspectos que encerram, procurando salientar o lugar de destaque que o conceito detém no que respeita quer ao sistema político propriamente dito, quer, por inerência, ao sistema administrativo e à gestão pública. Tanto os eleitos, como os profissionais da administração pública, se encontram, embora com estatutos diferentes, mandatados, segundo as leis do Estado de Direito Democrático, para o exercício de funções em nome dos cidadãos e em nome do próprio Estado. Assim sendo, é normal que o exercício da administração e da governação obedeçam a princípios de transparência e informação pública, pois o público e os órgãos de supervisão e controlo têm direito a dispor dos elementos imprescindíveis ao exercício dos seus direitos e das suas competências.

Uma das componentes que exige uma resposta muito clara e rigorosa é o desenvolvimento dos procedimentos e a utilização dos instrumentos inerentes à prestação de contas. Há dois aspectos que, ligados, prevalecem muito na linguagem política e mesmo técnica, que é o *primado da cultura orçamental e a grande capacidade de mobilização e justificação social da despesa* (Antunes, 2007: 423), ou seja, privilegia-se muito o Orçamento e, nele, a despesa, perfeitamente justificável aos olhos e desejos de todos. Para lhe fazer face, foram-se muitas vezes receitas irrealistas e até fictícias. Importará, no entanto, não negligenciar as contas, como salienta o autor. Se os documentos de gestão económica e financeira requerem uma elaboração rigorosa e realista, seguida de mecanismos de acompanhamento e controlo, não é menos importante fazer os balanços finais com base nos factos ocorridos e nos resultados verificados e verificáveis. Exige-se, portanto, um trabalho de base técnica, que deverá fornecer, trabalhar e equacionar todos os elementos para uma aprofundada e rigorosa leitura de avaliação técnica; mas sobrepõe-se a avaliação política, pois é neste âmbito que se situa a questão fundamental: a responsabilidade política. Cabe à direcção política responder, em última análise, sobre as opções e decisões tomadas. Os números falam por si. Mas as leituras poderão e terão de ser feitas, legitimamente, por quem de direito: os responsáveis políticos; os órgãos de supervisão, acompanhamento e controlo; os cidadãos. Todos. Estamos no domínio pleno do exercício da cidadania. Mais: além dos números, importa também equacionar, quer as questões relacionadas com as opções estratégicas, custos e benefícios, quer as questões de natureza qualitativa, que, embora com um carácter eventualmente mais volúvel ou subjectivo, não serão de menor importância, como sejam a qualidade dos produtos, a racionalidade das medidas e a equidade ou os critérios de utilização dos recursos públicos

(Mozzicafreddo, 2003b: 4). Não se trata, portanto, de uma questão apenas técnica, mas de uma questão eminentemente democrática (Ranson, 1989; Mozzicafreddo, 2003b; Antunes, 2007). Pressupõe um controlo vasto e alargado dos cidadãos, que deverão organizar-se e envolver-se, exercendo os direitos de cidadania. Numa sociedade desmobilizada dificilmente se consegue garantir a *accountability* (Antunes, 2007). O público tem direito a saber não apenas e meramente as decisões tomadas, mas quem tomou as decisões, como as tomou e porque é que as tomou. O secretismo enfraquece a cidadania e mina a responsabilidade governativa; o governo só será bem sucedido se procurar informar continuamente o público e promover um discurso inteligível e esclarecedor (Ranson, 1989).

De salientar que estamos perante um processo que carece de grandes melhorias no contexto da Reforma e Modernização de Estado e da Administração Pública, pois implica produzir alterações significativas no campo das disfuncionalidades referidas e de que enferma a Administração Pública Portuguesa, a que se junta o “défice de responsabilidade e de ética profissional da esfera política” (Mozzicafreddo, 2003b: 5). Embora de forma não exaustiva, importa salientar um conjunto de valores que devem pautar a acção pública: equidade, imparcialidade, justiça, honestidade, transparência, rigor, probidade, estabilidade, responsabilidade (Gomes, 2001: 82). Só num ambiente e desenvolvendo atitudes e comportamentos de responsabilidade será possível criar um clima positivo de satisfação dos cidadãos. Mas, das instituições públicas requer-se algo mais que a simples, embora importante, satisfação com os serviços prestados. “Uma administração pública de elevada qualidade deve ser capaz, não apenas de aumentar a satisfação dos cidadãos-clientes com os serviços públicos, mas também construir a confiança nas suas organizações através de processos transparentes e da *accountability* e do diálogo democrático” (Carapeto, 2005: 47). Estamos no domínio do qualitativo, mas que se constrói com elementos substantivos de convivência, partilha, respeito entre cidadãos, quaisquer que sejam as funções e o lugar social ou político ocupado. As pessoas e o clima de confiança são aspectos, entre outros, fundamentais e determinantes para o sucesso ou insucesso de iniciativas ou programas de reforma. Significa, portanto, que a acção política e administrativa requer, antes, durante e nos resultados, a referência a uma matriz de valores democráticos partilhados, bastante distante das perspectivas da gestão empresarial que tenha como objectivo satisfazer o público, ou públicos. Incumbe à gestão pública, sem esquecer os princípios de uma acção eficiente e eficaz, cuidar do interesse público e do bem comum (Pitschas, 2001, 2007). A

responsabilidade implica um cuidado pelo Estado Democrático, de Direito, permitindo a realização da pessoa.

Além da *imputação da responsabilidade*, importa referir também a *reputação* (Tavares, 2003: 384), uma vez que se destaca como fundamental o exemplo de quem exerce o poder, como modelo de acção e de comportamento, para além do controlo e da fiscalização, pois o sentimento de responsabilidade, como dizia Max Weber, é uma das qualidades mais significativas de um político (Mozzicafreddo, 2001a: 17; 2003b: 13).

9. Conclusão

Após este percurso, estaremos em condições de avançar para a configuração de um modelo de intervenção no âmbito da Reforma e Modernização da Administração Local, centrado no domínio da comunicação pública, perspectivando um sistema integrado de comunicação interna no Município. Situiremos o Projecto no seio e decorrendo das responsabilidades que cabem às direcções políticas na definição estratégica das políticas públicas, incluindo as políticas de reforma e modernização da Administração Municipal, na dupla perspectiva de melhoria dos desempenhos e da prestação dos serviços de interesse público, e também na realização dessas funções com um maior grau de participação e reforço do próprio sistema político democrático. Nesse sentido, a comunicação pode desempenhar um papel fundamental na mobilização de todos os parceiros para partilharem a gestão dos assuntos públicos e do bem comum (Gomes, 2001).

Um projecto integrado de comunicação interna, inserido na perspectiva estratégica da comunicação pública, assumido pelo Município como uma política pública fundamental para a consecução das suas finalidades e dos seus objectivos, no contexto das suas políticas públicas, será, seguramente, determinante para a construção de uma sociedade mais democrática, participativa, assumindo todos, responsavelmente e em ambiente de confiança, a construção de um futuro melhor.

2.º CAPÍTULO – EM BUSCA DE UM MODELO DE REFORMA E MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

1. Introdução

Neste capítulo propomo-nos avançar para a definição e construção de um modelo que configure um sistema integrado de comunicação interna no Município, tendo como referência a realidade do Município de Alcanena.

Procuraremos, em primeiro lugar, fazer a caracterização do Município enquanto autarquia local, conforme definido na Constituição da República Portuguesa (CRP) resultante da mudança política ocorrida em Abril de 1974, configurando um poder político local autónomo, com a sua própria e correspondente estrutura administrativa pública.

Na sequência do enquadramento teórico desenvolvido ao longo do primeiro capítulo, da reflexão realizada e tendo em conta o conhecimento pessoal do Município, far-se-á o enquadramento de diagnóstico com vista ao subsequente desenvolvimento de uma proposta de modelo de trabalho de projecto a implementar e a desenvolver.

2. Município: Poder, Administração e Políticas Públicas

2.1. Município e Poder Político Local

O Município, em resultado do quadro constitucional resultante da mudança política de 25 de Abril de 1974, vê consagrado o seu verdadeiro estatuto de poder local, num Estado unitário, mas que, em termos de organização e funcionamento, respeita os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública (CRP, art.º 6.º). Assim, o Município, enquanto autarquia local – pessoa colectiva territorial dotada de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respectivas – integra a organização democrática do Estado (CRP, art.º 235.º) e possui quadros de pessoal próprio, nos termos da lei. Aos funcionários e agentes da administração local é aplicável o regime dos funcionários e agentes do Estado, com as adaptações necessárias, nos termos da lei (CRP, art.º 243.º). A Administração Municipal visa, tal como definido para a Administração Pública, a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, estando os órgãos e agentes administrativos subordinados à Constituição e à lei e devendo actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé (CRP, art.º 266.º). E prescreve ainda a Constituição, no seu art.º 267.º, que a Administração

Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática. Resulta assim que, com autonomia administrativa e financeira, o Município se constitui como elemento fundamental do poder local. Na sequência do referido antes (art.º 235.º), decorre do texto constitucional a consagração da natureza política autónoma do poder municipal, pois dispõe de órgãos legitimamente dotados de personalidade jurídica distinta do Estado (Montalvo, 2003; Zbyszewski, 2006): órgão deliberativo e órgão executivo.⁹ Salienta-se este aspecto, na medida em que “parece pacífico que a negociação e a concertação que envolvem a actividade dos municípios nos dias de hoje acentuam a componente política da gestão municipal, afastando-a da esfera puramente administrativa” (Montalvo, 2003: 246).

2.1.1. O Município de Alcanena

“Para Portugal a República, para Alcanena um concelho” foi o lema dos republicanos de Alcanena, conseguindo mover influências e a fundação do concelho em 8 de Maio de 1914. É, portanto, um Concelho jovem, constituído por 10 freguesias, com uma população de 14 600 habitantes. O órgão executivo municipal é constituído por 7 eleitos; a Assembleia Municipal por 21 eleitos por sufrágio directo e universal, e ainda os 10 Presidentes das Juntas de Freguesia. Integra a Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo.

Enquanto autarquia local, desenvolve a sua acção de acordo com as atribuições e competências definidas por lei para os Municípios, responsabilizando-se directamente pela prestação de alguns serviços, contratualizando outros, com carácter permanente ou pontual, assim como intervém num conjunto de parcerias de âmbito local. Para o cumprimento das suas responsabilidades, conta com 202 colaboradores, distribuídos pelas seguintes categorias (quadro 2.1.):

⁹“1. A organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável.

2. A assembleia é eleita por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos recenseados na área da respectiva autarquia, segundo o sistema da representação proporcional” (CRP, art.º 239.º).

DIRIGENTES	TÉCNICO SUPERIOR	ASSISTENTE TÉCNICO	ASSISTENTE OPERACIONAL	INFORMÁTICA	FISCAL MUNICIPAL	TOTAL
2	32	48	115	4	1	202

Quadro 2.1. Colaboradores do Município de Alcanena, em Outubro de 2010.¹⁰

A maioria está incluída na categoria de Assistentes Operacionais (56,9%), dos quais 2 não têm a escolaridade obrigatória, tendo os restantes habilitações desde a 4.^a classe ao 9.^o ano de escolaridade. Os Assistentes Técnicos, com habilitações genericamente correspondentes ao 12.^o ano de escolaridade, correspondem a 23,7%. Os Técnicos Superiores, incluindo os 2 Dirigentes e também 2 de Informática, correspondem a 17,8%. Encontram-se distribuídos por 14 espaços – edifícios ou equipamentos – diferentes e, nalguns casos, dispersos. A estes acrescem ainda 13 Jardins de Infância e 13 Escolas do 1.^o Ciclo onde se encontram a exercer as suas funções os Auxiliares de Acção Educativa.

No âmbito da aplicação do DL n.º 305/2009, de 23 de Outubro, que estabelece o regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais, a estrutura orgânica do Município encontra-se em processo de reestruturação. Trata-se de uma estrutura hierarquizada, tendo havido a aprovação de 3 unidades orgânicas nucleares, sob a forma de departamentos (departamentalização fixa). Foi aprovada ainda a dotação máxima de 10 unidades orgânicas flexíveis, 20 subunidades orgânicas e 5 equipas de projecto.¹¹

2.2. Poder Político e Administração

Ao nível da Administração Municipal convirá referir e analisar os dois sectores que, embora estando interligados, possuem estatutos diferentes, daí decorrendo papéis diferenciados, determinantes no desenvolvimento deste trabalho. Falamos do sector político e do sector da administração¹². Não fazendo sentido pensar-se num trabalho que não seja integrado e mesmo interactivo entre o sector político propriamente dito e a restante Administração Municipal, julgamos que a clarificação desta questão é fundamental para o que nos propomos apresentar.

¹⁰ Dados fornecidos pelo Sector de Recursos Humanos, em Outubro de 2010.

¹¹ Deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal, em Setembro de 2010.

¹² Com esta expressão queremos referir-nos a toda a Administração Municipal, excluindo os órgãos políticos e seus elementos de apoio pessoal.

Sendo certo que, na Administração Pública em geral, o Governo detém uma posição central e determinante, no âmbito das suas competências e responsabilidades, também é certo que a diversidade e, sobretudo, a dispersão de serviços o coloca, naturalmente, numa posição distante em relação à realidade concreta da acção da Administração Pública. No caso da governação municipal, apesar da diversidade e dimensão dos vários municípios, a situação é radicalmente diferente da nacional. Na verdade, verifica-se uma proximidade e uma maior interligação, quer na relação entre os órgãos do Município e seus titulares e os funcionários da autarquia, quer entre todos e os cidadãos e entidades diversas que exercem as suas funções e realizam as suas actividades no território municipal. Por outro lado, os próprios detentores dos cargos políticos serão, na generalidade das situações, pessoas que vivem ou desenvolvem as suas actividades nos respectivos municípios, ou têm qualquer relação própria com essa mesma realidade.

O Município configura, pois, ao nível do exercício da sua administração, uma realidade própria que, podendo apresentar alguns problemas ou constrangimentos derivados dos factos referidos, poderão também, e ao invés, facilitar a implementação de políticas e acções concretas que transformem essa mesma realidade num processo dinâmico de mudança para uma Administração Municipal de Qualidade, e mesmo de Excelência. Estamos cientes dessas possibilidades; mas também convictos de que só será possível desde que seja considerado um conjunto de factores imprescindíveis para tal, e sejam definidos e assumidos procedimentos e compromissos que transversalmente sejam referentes de programas de acção e de definição e implementação das políticas públicas.

2.3. Políticas Públicas Municipais

O Município é uma unidade descentralizada da Administração Pública, com o objectivo de melhor servir os cidadãos, numa perspectiva de proximidade. O cidadão é interlocutor privilegiado da acção administrativa, quer como consumidor, destinatário e cliente dos serviços públicos municipais, quer também como co-autor das escolhas públicas, através dos mecanismos democráticos de eleição dos detentores do poder político e dos seus programas de governação (Corte-Real, 2003: 205). O Município poderá, pois, assumir-se como o lugar privilegiado, neste tempo de incertezas, mas de fortes convicções também, como possibilitador e facilitador do modo de conjugação de factores e variáveis, onde se pode destacar uma acção integrada de desenvolvimento e de criação de condições a uma Administração Pública exemplar, catalisadora de um desenvolvimento local sustentado.

Cabendo à Administração Pública a responsabilidade de dar corpo às medidas requeridas para o bom desempenho das atribuições do Estado (Barata, 2003), poderemos encontrar, no âmbito do Município, condições que permitam ponderar algumas propostas de acções concretas, com vista à implementação de uma boa gestão para uma melhor administração: que boas práticas de gestão poderão contribuir para a eficácia das missões, com o empenho de todos, satisfazendo as necessidades dos cidadãos (Barata, 2003).

O que está em causa é a acção pública do Estado; neste caso, do Município. Ou seja, aquilo que, no contexto da vida em comunidade, é realizado pelo sector público – as políticas públicas. A definição de uma política pública resulta da necessidade que se tem de pensar a estruturação de uma sociedade. Porque a realidade e a própria sociedade se encontram em constante mudança, as exigências ou as necessidades da sociedade determinam a definição das políticas públicas. Cabe ao sector político e à Administração a responsabilidade de garantir, com competência e rigor, as propostas relativas às necessárias acções de interesse público e as condições de possibilidade de implementação e realização dessas mesmas acções, numa perspectiva legal e democrática. No âmbito do território municipal, onde convivem diferentes pessoas e instituições, com as mais diversas funções e necessidades, impõe-se a existência de uma coordenação administrativa forte e determinada, salvaguardando os princípios democráticos da equidade e da justiça, mas criando condições para a construção e fortalecimento de uma sociedade activa, dinâmica e empenhada na consecução dos objectivos comunitários, onde cada um consiga igualmente as condições da sua realização pessoal.

2.4. Constrangimentos e disfuncionalidades ao nível da Administração Municipal

Os constrangimentos e as disfuncionalidades verificadas ao nível do Estado permitem-nos uma transposição para o nível do Município, que “repetiu à sua escala o modelo do Estado-providência” (Montalvo, 2003b: 245). Tal como referimos anteriormente em relação ao Estado, também as estruturas municipais se transformaram, tornando-se mais extensas e tecnicamente mais qualificadas, tendo em conta as exigências para responder às necessidades crescentes da sociedade, aumentando a complexidade do seu funcionamento e originando o aumento do peso dos constrangimentos financeiros nas despesas do Município (Mozzicafreddo, 2001a). O processo de autonomização e transferência de atribuições e competências da Administração Central para os municípios, depois de 1974 (Montalvo, 2003b), contribuiu igualmente para essa situação. No entanto, não trabalhando em contextos normativos e regulamentares muito diferentes, os problemas de eficiência e eficácia da

máquina municipal no desenvolvimento dos processos e procedimentos são também semelhantes aos restantes organismos da Administração Pública.

Problemas / Disfuncionalidades

Organizacionais	- Insuficiente responsabilização individual, polivalência, qualificação e flexibilidade na relação laboral; incongruências do circuito decisório – complexo e descoordenado
Institucionais	- Dispersão de alguns serviços; insuficientes mecanismos de <i>accountability</i> e défice de responsabilidade administrativa e política
Funcionais e culturais	- Ausência de estratégias coerentes e sustentáveis de reformas e dos procedimentos inerentes; por vezes, problemas de relacionamento funcionários – cidadãos (desconfiança e arrogância mútuas)
Políticos	- Défice de responsabilidade e de ética profissional da esfera política; captura da administração em relação a certos actores sociais; papel do Município (fins e limites) e debate e reorganização do Interesse Público
Gestão de procedimentos: limites à eficiência e à eficácia	
Procedimentos	- Ritualismo e fechamento ao exterior (utentes e cidadãos); formalismo, fragmentação e complexidade técnica; insuficiente diagnóstico, e limitada e fragmentada memória administrativa; insuficiente burocracia – não observância e aprofundamento do modelo burocrático
Avaliação de políticas	- Excesso de burocracia legal e normativa e insuficiente burocracia especializada e avaliativa
Recrutamentos	- Cooptação, clientelar, partidarismo
Desfasamentos	- Pessoal e resultados: descontinuidade entre desempenho/incentivos/sanções / custos e benefícios; insuficiente avaliação do desempenho individual e de organismos / <i>accountability</i>
Poder e organização	
Centralização / descentralização	- Forte centralização hierárquica: diminuição e limitação progressiva da responsabilidade profissional e da iniciativa individual; dispersão de serviços e de funções e limitação da economia de escala
Monopolização dos serviços	- Limite às diferentes oportunidades dos utentes e limite à inovação
Particularismo institucional	- Arranjos concertados – corporativismo, clientelismo (limitação da eficácia do controlo, da fiscalização e da observância das normas)
Descontinuidade nos critérios de aplicação e controlo das políticas públicas e opacidade das normas e actos administrativos	
Subordinação da estrutura de poder aos ciclos eleitorais	
Individualismo organizacional e oportunismo institucional: Atitudes tanto da administração como dos cidadãos – legitimação recíproca Máximo de proveito possível – Mínimo de esforço institucional e social • Tolerante para com o próximo e intolerante para com o distante • Não questionar para não ser questionado • Desresponsabilização dos actos • Regulamentos como poder de imposição	

Quadro 2.2

Baseado em: Mozzicafreddo (2001a, 2003, 2007)¹³ – adaptado.

¹³ Esquema desenvolvido apresentado no 1.º capítulo.

No sentido de ultrapassar estas questões, vamos equacionar um modelo de acção pública com vista à melhoria. A perspectiva é de que as mudanças se operarão através de processos incrementais de melhoria contínua, na convicção de que, passo a passo, se poderá construir, com sustentabilidade, uma realidade culturalmente dinâmica em que se cultive a aposta constante de procurar fazer sempre bem o que deve ser feito.

3. Para uma gestão pública de qualidade

O Município deverá adoptar os princípios de uma boa gestão, equacionando os factores e variáveis, articulando-os, para atingir os objectivos. Se qualquer organização tem preocupações desta natureza, as públicas têm responsabilidades acrescidas, não podendo deixar de perseguir sempre esse desiderato. “A boa gestão é um emaranhado de práticas interligadas que funcionam de modo sistémico para produzir um resultado. (...) A mudança da Administração Pública depende da acção integrada sobre várias vertentes: organização, gestão e pessoas” (Carapeto, 2005: 16).

3.1. Uma perspectiva de mudança: a qualidade nos serviços públicos

Tendo em conta os desenvolvimentos dos modelos de gestão da qualidade, podemos considerar a adaptabilidade deste conceito às organizações públicas (Rocha, 2003; Carapeto, 2005), na medida em que a evolução do conceito e do modelo levou à introdução da perspectiva da Gestão da Qualidade Total, isto é, um novo conceito de gestão destinado a ser utilizado como uma estratégia global envolvendo toda a organização (Carapeto, 2005: 38). Baseando-se no princípio de satisfazer ou mesmo exceder as expectativas do cliente, importa sobretudo reter do modelo a perspectiva de uma gestão centrada nas pessoas, orientada por objectivos estratégicos ligados a processos, em que todos pensam e trabalham em equipa, integrando os trabalhadores na organização e apostando na formação, na cooperação e na melhoria contínua. É um conceito holístico que considera a melhoria de todas as actividades e processos organizacionais com o envolvimento de todos. A perspectiva é a gestão da organização na sua globalidade (Dale e Bunney, 1999, citado por Carapeto, 2005: 38).

Sendo certo que a qualidade visa a melhoria contínua da organização, as questões internas não são, no entanto, fins em si mesmas. Importa ter em conta todas as partes interessadas - *stakeholders* - implicadas na e com a organização. Sendo esta questão particularmente importante nas organizações públicas, nos municípios assume uma importância especial pela relação de proximidade e participação dos cidadãos nos assuntos que lhes dizem respeito. Qualidade está directamente ligada ao tema da cidadania, pois os

cidadãos elegem os seus representantes para gerir a coisa pública e, enquanto financiadores do sistema, esperam que a administração seja eficiente, eficaz, imparcial e respeitadora da lei. Os assuntos dizem-lhes respeito. Exigem responsabilidade e prestação de contas. Querem ter conhecimento e poder pronunciar-se. Enquanto ao gestor privado interessa o desenvolvimento das melhores condições, nomeadamente económico-financeiras, para entrar na concorrência e conseguir resultados, nomeadamente a obtenção de lucro, no sector público importa sobretudo a prestação de serviço, que deverá envolver, no mesmo espírito, políticos, dirigentes e todos os funcionários, consignando ao público em geral o direito igual de integração, participação e conhecimento, por ser parte interessada.

A definição de uma política coerente na perspectiva da qualidade requer um esforço e um enquadramento amplo e abrangente, tornando-se, por isso, mais difícil de aplicação no sector público do que no domínio privado empresarial. Efectivamente, é necessário atender às especificidades e aos valores do sector público, à responsabilidade e prestação de contas profissional e democrática, tendo em conta as relações com cidadãos e clientes. De igual modo, a estrutura hierárquica e as cadeias de serviço longas e complexas não poderão ser esquecidas, assim como as variadas regras e inerentes constrangimentos financeiros, legais e políticos.

Neste Projecto, tomamos como referência os modelos criados no âmbito da União Europeia, pensados para o sector público, nomeadamente a CAF¹⁴, considerando a comunicação como elemento substantivamente determinante e fundamental para a qualidade. O cidadão cliente é a razão de ser da estratégia de acção municipal. A Missão consigna justamente essa perspectiva, ao apresentar, no caso, a aposta em estratégias de qualidade de vida, políticas públicas inovadoras, aplicação rigorosa dos recursos, qualidade da prestação de serviços, competitividade promovendo a valorização e a coesão social e territorial, em diálogo com instituições e agentes de intervenção local.¹⁵

A gestão na perspectiva da qualidade centra-se também no objectivo, não só de corresponder à satisfação das necessidades dos cidadãos, mas também de exceder as suas expectativas, oferecendo mais, criando uma atmosfera de confiança. Quanto melhor conseguir fazer a transposição para o interior do Município dos pressupostos de uma gestão de qualidade, tanto mais eficazmente cria e desenvolve os mecanismos de implementação dos

¹⁴ *Common Assessment Framework*, designada em Portugal de “Estrutura Comum de Avaliação”.

¹⁵ Carta de Missão – Município de Alcanena.

processos e procedimentos necessários, com vista à consecução dos objectivos preconizados na visão política e na missão institucional que configuram a estratégia municipal de servir os cidadãos. O sistema integrado de comunicação apresenta-se como fundamental e intrínseco ao processo de melhoria contínua da gestão da qualidade ao serviço desses objectivos.

3.2. Comunicação organizacional: estratégia da organização e estratégia de comunicação

A informação e a comunicação assumem um papel de destaque no mundo globalizado em que vivemos. Daí que hoje, talvez mais do que nunca, “torna-se necessário entender a complexidade que envolve a informação e os processos comunicacionais na gestão estratégica das organizações. Afinal, vivemos numa era de ritmo acelerado de transformações e contextos cada vez mais complexos, onde as organizações precisam de buscar novas lógicas de gestão para enfrentar a competitividade” (Cardoso, 2006: 1125).

Pensar a comunicação e a informação como elementos estratégicos de gestão apresenta-se como um desafio que vai além das tradicionais fórmulas de comunicação unidireccional e instrumental, decorrentes das estruturas hierarquizadas, rígidas e verticais. A comunicação organizacional implica uma nova cultura, de abertura, disponibilidade, diálogo e criatividade, na qual todos se sintam participantes – autores.

Vivemos uma realidade plural, dinâmica e complexa, em mudança; isso exige espíritos abertos e acções inovadoras, criativas e dinâmicas, apresentando-se como expressão exemplar de uma estratégia inter-comunicante de práticas e valores democraticamente partilhados pelos públicos internos e externos. “Uma estratégia de comunicação é algo intrínseco à estratégia global da organização. Expressando de forma mais radical, pode-se afirmar que comunicação e organização constituem um único fenómeno, isto é, comunicação é organização e organização é comunicação: os dois processos são isomórficos (Putnam e al, e Taylor, citados por Cardoso, 2006: 1129).

Os processos e acções de comunicação devem, portanto, ser entendidos como componentes essenciais na estratégia de uma organização e não como complementos da estratégia organizacional. A comunicação organizacional deve ser entendida de forma integrada como elemento transversal a todas as acções de uma organização, configurando, de forma permanente, a sua cultura e a sua identidade. Assim, a comunicação organizacional deve ser entendida e considerada como um processo amplo, que, confundindo-se com a própria estratégia da organização, seja perspectivada como algo que vai muito mais além de

relações entre as partes da organização, no caso, entre as diferentes unidades orgânicas, sectores e ou departamentos.

Espera-se da comunicação que ela sirva de suporte para um modelo de gestão bem estruturado e com capacidade de levar a organização a enfrentar os desafios cada vez mais competitivos de uma sociedade que se torna mais exigente em qualidade e em direitos. A comunicação integra o compromisso estratégico da organização no seu todo. “A comunicação é o motor de uma estratégia comum” (Genelot, citado por Cardoso, 2006: 1134). Na perspectiva de Genelot, a gestão estratégica da organização, que implica intrinsecamente a estratégia da comunicação, levará ao desenvolvimento de uma consciência estratégica, “afirmando que ela é possível quando o conjunto da colectividade partilha uma certa representação do futuro desejado” (Cardoso, 2006: 1135). Todavia, a elaboração dessa visão estratégica compartilhada não pode ser realizada por imposição ou por decreto. Só através de processos de partilha de experiências e conhecimentos é possível a construção de projectos comuns. Assim sendo, só será possível a comunicação desempenhar o seu papel estratégico quando a instituição construir um sistema democrático que permita que todos os indivíduos possam compartilhar ideias, comportamentos, atitudes, em suma, uma cultura organizacional que constroem em conjunto.

Importa ter uma perspectiva relacional da comunicação, envolvendo igualmente emissores e receptores; não poderá, por isso, ser entendida privilegiando o ponto de vista do emissor, na medida em que o receptor é elemento fundamental no processo. Dá-se comunicação quando se partilha o conhecimento de que a mensagem é portadora: princípio da reciprocidade. Daí que o espaço público de processamento da comunicação é interactivo, sob pena de não se cumprir a sua finalidade. Deve-se entender o processo como a forma de as pessoas se ouvirem e se compreenderem. A institucionalização dos processos é uma forma de dar sustentabilidade e garantia da continuidade democrática de possibilidades. Considerando a realização pessoal, com qualidade de vida, o objectivo último da vivência comunitária no território municipal, importará que a organização municipal se configure estrategicamente numa relação e interacção dialógica que torne esses objectivos possíveis. Sem comunicação não é possível a partilha das vivências comunitárias. Sem comunicação, uma excelente estratégia de gestão não terá a adesão das pessoas. Será maquinal, instrumental e ficará sempre exterior, não mobilizando a identificação das pessoas com a vida comunitária.

3.3. A Comunicação Interna

A comunicação interna poderá entender-se como o conjunto de todos os meios de comunicação usados no interior de uma organização para fazer circular a informação entre todos os intervenientes, desde a gestão a todos os sectores e pessoas, com vista à realização e consecução dos objectivos que se propõe, permitindo operacionalizar todos os níveis de decisão. Ou seja, contribuir para fazer funcionar a organização e, de igual modo, tornar possível o desenvolvimento de processos de identificação e pertença. Implica conhecimento, sucessos, dificuldades, projectos pessoais e de grupo. Quanto mais os trabalhadores souberem da vida da organização, mais se identificam, se motivam e envolvem, participam e defendem a imagem da organização. Sentem-se líderes. Serão autênticos embaixadores da organização junto do público em geral e de todos os que mais directamente se relacionam com os serviços (Soares, 2006: 169).

A comunicação interna tem, pois, uma importância crucial para o desenvolvimento de um quadro de referência comum a todos e, consequentemente, na consolidação da identidade da organização, não devendo ser entendida apenas como um conjunto de canais através dos quais circula informação, mas deve antes ser entendida como um sistema de interacções, inter-influências e partilha (Câmara, 2007). A gestão da comunicação será, então, um elemento fundamental, integrante do sistema geral de gestão da organização, assente na perspectiva da sua Missão e das suas estratégias de acção e desenvolvimento. A comunicação interna desempenha, pois, uma função fundamental na criação, implementação e reforço sistemático e concreto da identidade organizacional, que, simultaneamente, deverá ser tida em conta para a sua gestão. As perspectivas, atitudes e comportamentos de um elemento na organização está directamente relacionado com a forma como interpreta, integra e realiza o seu desempenho no contexto organizacional.

Não se confundindo com a gestão de sistemas de informação, cabe à comunicação um papel de acrescida importância na eficácia organizacional (Câmara, 2007), carecendo de uma atenção especial por parte dos dirigentes da Administração Municipal em geral, e dos políticos em particular. Importa criar e desenvolver um sistema integrado de comunicação, envolvendo todos, para “pôr em comum”, de forma continuada, uma estratégia comunicacional que corporize os horizontes do interesse público no âmbito do Município, na perspectiva de contribuir para os objectivos que apresentámos num modelo de Estado garante e activador do bem público comum.

As pessoas são o elemento fundamental na comunicação. Ora, as pessoas não vivem, nem pensam com base num sistema de vasos comunicantes. São separadas e distintas, física e mentalmente. Só a partir de vivência de situações em comum, trocando experiências e ideias, partilhando informação, se desenvolverá o processo de comunicação, quer seja numa relação interpessoal, quer seja em grupo, o qual poderá levar à partilha dos mesmos ou diferentes pontos de vista. Atendendo a que a missão do Município é assunto partilhado e assumido em comum, apresentando-se como objectivo fundamental, configurando o interesse público, e porque cabe a todos ser parte das soluções com vista à sua consecução e realização, será imprescindível assumir como fundamental, na estratégia municipal, o processo de comunicação.

3.4. A Formação

Interligada com a comunicação, a formação e valorização dos recursos humanos deverá ser também aposta estratégica para o Município, integrando-se de forma contínua e sistemática no contexto geral das políticas públicas municipais. A formação também pode ser um excelente factor de configuração e reforço de uma cultura organizacional integrada nas perspectivas estratégicas de vivência do espírito e dos valores que norteiam a acção comum. Os programas de formação devem estar integrados com as missões e os objectivos e ser um meio para operacionalizar um programa de reforma, modernização e melhoria, para o cumprimento da missão (Corte-Real, 2001).

Desenvolvida segundo as formas e modalidades que forem consideradas mais adequadas às pessoas e respectivas funções, “a formação deve ser encarada mais como um investimento do que como uma despesa” (Corte-Real, 2001). Uma vez que o conhecimento não é estático, mas está em constante evolução, a formação possibilita e favorece a constituição e vivência, no Município, de uma autêntica comunidade de prática e de aprendizagem (Corte-Real, 2001; Gomes, 2006), assim como a criação de condições para o desenvolvimento de processos de trabalho, em ambiente de empatia (Melo, 2003). Permite igualmente a preparação para situações novas e inesperadas, como por exemplo em situações d emergência de Protecção Civil, nas quais, em última análise, pode ser preciso contar com toda a estrutura dos serviços municipais, atendendo às suas responsabilidades específicas.

A complexidade é uma característica das sociedades actuais. Os funcionários precisam de estar preparados para enfrentar os problemas complexos existentes, contribuindo para as respostas necessárias e adequadas para esses mesmos problemas. A rapidez e a velocidade são

também factores característicos dos novos tempos, exigindo presença de espírito, criatividade, abertura e trabalho cooperativo, sendo as novas tecnologias de informação e comunicação elementos necessários, e até imprescindíveis ou determinantes, em múltiplas situações.

3.5. Sociedade da informação – A Administração Pública de base electrónica

A informação e a qualidade da informação – distribuição, recolha e apresentação – são determinantes para a decisão e para a acção. Ou seja, são factores determinantes para o desempenho das pessoas e das organizações. Por isso, os sistemas de informação e comunicação configuram hoje uma realidade importante no trabalho dos Municípios. Mas não são as tecnologias em si, mas sim as mudanças organizacionais que causam as melhorias na prestação de serviços e o próprio exercício da democracia. As tecnologias existem para servir, também neste caso, as causas públicas. Segundo Gouveia (2004), o e-local government pode ser excelente elemento gerador de oportunidades de mudança e dinamização para reforço da democracia local e para a transformação dos serviços prestados pela Administração Pública Local, pois, embora parecendo paradoxal, a Sociedade da Informação surge acompanhada por uma renovada importância do território. É nele que se fixam os recursos humanos, se concentram competências e se criam dinâmicas de partilha e circulação de informação. Além do uso e benefício resultante de uma utilização geral por parte dos cidadãos, a perspectiva da plataforma local de base digital reforça a identidade e o exercício da cidadania municipal.

É indiscutível a sua importância na vida actual das organizações. Contudo, salienta-se que a sua importância, proporcional aos seus custos elevados, exige que se evite o efeito contrário ao pretendido se forem mal ou deficitariamente utilizadas. Sendo meios excelentes para a realização do trabalho, será necessário apostar na formação dos seus utilizadores, tornando a gestão de processos eficiente, rápida e económica, garantindo a eficácia dos procedimentos. A tecnologia informática, conduzida pela intervenção humana, permite agilização e rapidez de informação, facilita a comunicação interdepartamental, e a comunicação em geral. (Madureira, 2000).

A internet é, neste contexto, uma ferramenta de importância fulcral. A Administração Pública Local reinventa o seu próprio papel em termos territoriais, pois, ao transformar os serviços, tornando-os mais acessíveis, reforça as ligações tanto no âmbito da proximidade local, como no âmbito de interacções mais vastas e alargadas em termos de espaço, pois permite estar simultaneamente longe, junto de quantos estabelecem ou podem estabelecer relação e interacção com a realidade local, pessoas ou instituições. Por outro lado, permite a

renovação dinâmica da democracia local, fomentando oportunidades de discussão, debate e participação, podendo, de igual modo, ir além dos limites concelhios. O poder local assume declaradamente uma responsabilidade pública, próxima e alargada. Dessa forma, assume-se como elemento dinamizador da vida pública, que poderá também ter reflexos na dinamização económica local, diversificando-a e permitindo novas oportunidades.

Importa, no entanto, salientar que a responsabilidade do poder local continuará a exigir atenção a todos os munícipes, garantindo sempre canais alternativos de informação e comunicação. A informação escrita, o acolhimento presencial, o telefone deverão continuar a ser preocupação de uma autarquia aberta, quer para responder a necessidades que as formas digitais não garantam o que se pretende, quer para não excluir os não utilizadores da internet. (Gouveia, 2004)

4. Projecto: Sistema Integrado de Comunicação Interna no Município

Para o desenvolvimento deste Projecto, servimo-nos do modelo da Estrutura Comum de Avaliação,¹⁶ que é um modelo de auto-avaliação do desempenho organizacional, especificamente desenvolvido para as organizações do sector público dos países europeus, no sentido de melhorarem o seu nível de desempenho e de prestação de serviços.

4.1. A estrutura da CAF

A CAF baseia-se no pressuposto de que as organizações atingem resultados excelentes ao nível do desempenho na perspectiva dos cidadãos/clientes, colaboradores e sociedade quando têm lideranças que conduzem a estratégia, o planeamento, as pessoas, as parcerias, os recursos e os processos.¹⁷ Estes critérios (fig. 2.1.) são considerados os aspectos globais base de uma análise organizacional, os quais, constituindo-se como elementos de referência em qualquer organização, permitirão fazer comparações (Carapeto, 2005), e desenvolver processos de *benchmarking*, quer a nível interno, quer a nível externo. Assumindo o Município a política de comunicação como elemento estratégico fundamental para a consecução dos seus objectivos, consignados na implementação das políticas públicas, estes mesmos critérios serão considerados determinantes na implementação deste Projecto. Faremos uma breve referência aos critérios tidos como meios, na perspectiva de considerar o

¹⁶ Common Assessment Framework - CAF

¹⁷ <http://www.caf.dgaep.gov.pt/>

seu papel no contexto do sistema integrado que se propõe, pois serão os elementos estruturantes de uma estratégia de acção continuada de trabalho e de melhoria, para a obtenção de resultados.

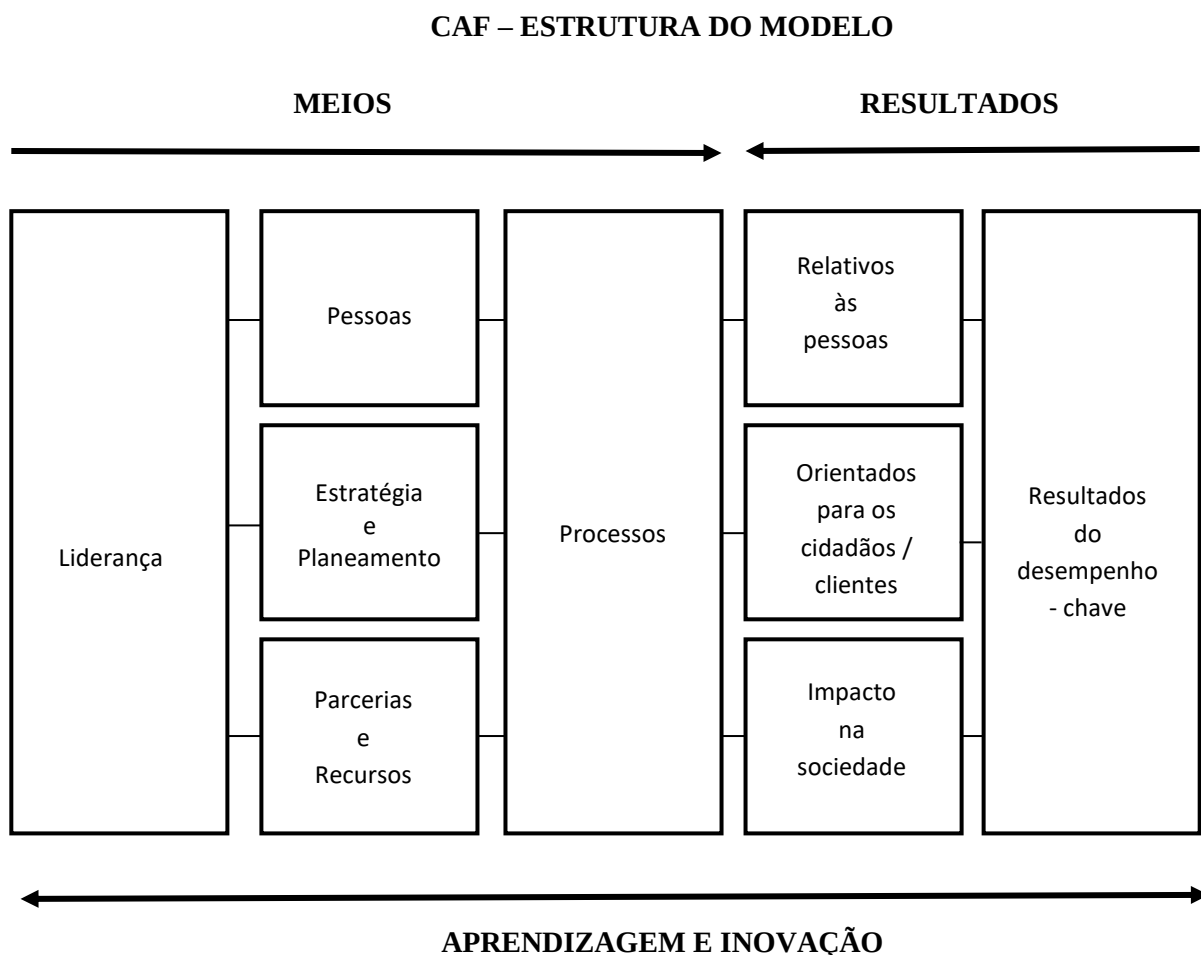


Figura 2.1. Estrutura da CAF

Fonte: Documentos da CAF

Desde logo, a liderança. É preciso rumo; quem o defina, o assuma, procure encontrar os meios necessários para o seguir e dirija as operações. Visão, missão, valores, metas e objectivos, cabe aos responsáveis a sua concepção, decisão, comunicação, e desenvolver todos os meios para a sua implementação e desenvolvimento. Para isso, importa utilizar os mecanismos de gestão adequados, com a eficiência e a eficácia possíveis, salvaguardando os princípios democráticos de justiça e equidade inerentes à gestão da coisa e do interesse públicos, numa ambiência de motivação e responsabilidade exemplar.

No contexto do nosso trabalho, continuamos a afirmar a primazia política destas questões, cabendo aos eleitos enquanto representantes dos cidadãos e da vontade colectiva, a primeira responsabilidade, e, portanto, a liderança de todos estes processos. No entanto, os

dirigentes e demais colaboradores com responsabilidades de chefia detêm também um importante e imprescindível papel na liderança do desenvolvimento e implementação dos processos de trabalho e dos processos de melhoria, como se pretende com este Projecto. Da forma como se constituírem e actuarem as equipas de liderança, assim dependerão os resultados deste Projecto e do desempenho organizacional em geral e de cada um dos colaboradores; sem negligenciar, obviamente, a responsabilidade individual inerente ao cumprimento das funções de cada um, de acordo com os princípios deontológicos próprios e consignados na lei.

Importa, por isso, que os responsáveis políticos assumam publicamente e anunciem, sujeitando mesmo a sufrágio, no contexto das perspectivas estratégicas dos programas de candidatura, a defesa de uma política de comunicação pública. Trata-se de um assunto que valoriza a cidadania como elemento estruturante da sociedade e da convivência democrática.

Estratégia e Planeamento – outro critério fundamental na análise organizacional, consistindo na estruturação das linhas orientadoras e dos percursos que os responsáveis estabelecem como horizonte e consubstanciando as respostas consideradas adequadas ao levantamento das necessidades, ou mesmo inovando e ampliando os horizontes e perspectivas mais imediatas, para a consecução das metas e dos objectivos. Devendo envolver toda a organização como entidade dinâmica que trabalha para os mesmos fins de uma forma integrada, a estratégia e o planeamento implicam da parte dos líderes uma atenção e uma disponibilidade e abertura não só a todos os critérios, factores e condicionantes envolvidos, habituais e ou imponderáveis, mas também à inovação e flexibilidade inerentes a um pensamento e uma actuação sistémica, integrada e integradora.

Parcerias e recursos - o modelo apresenta estes dois elementos integrados e articulados dentro do mesmo critério referente aos meios. Ambos assumem um importante papel de forma a garantir a realização das atribuições e competências do Município. Remetem para realidades, diversas e ricas, quer em termos de conhecimentos, quer de experiência, e cuja importância é inquestionável no contexto da governança local (Rede Social Sistema Municipal de Protecção Civil, Defesa da Floresta contra Incêndios), mas que não serão objecto directo e imediato deste trabalho, na medida em que configurarão sobretudo relações de comunicação interactiva entre o interior e o exterior, que não poderá deixar de estar no nosso horizonte, implicando até, do nosso ponto de vista, uma atenção muito especial num projecto pensado no seguimento deste, pois estaremos nesse processo no âmago das funções de responsabilidade acrescida do Município como catalisador da interacção comunicacional

entre múltiplas entidades, perspectivando uma dinamização da cidadania activa na linha do modelo de governança local. Neste sentido, parece-nos que as parcerias assim entendidas e consideradas serão uma mais-valia, assumindo a Administração Local, de forma exemplar, as suas responsabilidades. É nesse sentido que aponta a reflexão que se pretende seja feita na avaliação final do Projecto, com vista à implementação de novo projecto de melhoria, que julgamos ser necessariamente decorrente do Projecto que aqui propomos. Com uma atenção especial até, na medida em que o plano de comunicação, ampliando-se e especializando-se, se complexifica, mas que poderá ser modelar de uma comunicação pública de partilha efectiva e produtiva.

A gestão de processos e a mudança constituem um critério a considerar e a tematizar, pois assumem uma importância inerente ao próprio processo de melhoria no contexto de reforma e modernização da Administração Pública, implicando uma aposta estratégica do Município nesse sentido, procurando que a implementação e desenvolvimento deste Projecto seja uma aplicação e demonstração prática da aprendizagem e melhoria da gestão de processos e implementação das ferramentas de gestão que venham a ser consideradas mais adequadas e necessárias. A formação prevista no processo de desenvolvimento do Projecto, com incidência particular no modelo da Estrutura Comum de Avaliação – CAF, que nos serve de referência base para a concepção, estruturação, implementação e posterior desenvolvimento do Projecto, surge, neste contexto, desde logo, como elemento fundamental para o critério aqui em causa. A aposta num processo de melhoria pretende-se catalisador e mobilizador de sinergias, com vista à obtenção dos melhores resultados.

As pessoas são, para esse efeito, o elemento e critério chave do processo. Com as pessoas ganhar-se-á o processo (e a aposta), ou seja, o processo terá de ser das próprias pessoas; sem elas, o trabalho ficará comprometido. Todos os critérios definidos como meios nesta Estrutura Comum de Avaliação dependem deste – as pessoas – como elo de conjugação e articulação integrada, numa perspectiva global, para a obtenção dos resultados que a Missão do Município determina e que se propõe e para a consecução dos fins que lhe incumbem. As pessoas, como principal capital de uma organização, detêm nas suas mãos a possibilidade de contribuir para a implementação e criação de uma comunidade que fala, comunica, dialoga; no Município, uma organização / comunidade que desenvolve um trabalho colaborativo de aprendizagem, de construção interactiva e integrada do conhecimento. Os processos, mais virados para a comunidade que para o indivíduo, permitirão a instauração de um renovado paradigma organizacional: uma organização que aprende fazendo (Afonso, 2001; Dias, 2001;

Gomes, 2006), e que estará na primeira linha da frente de exemplo e abertura comunicacional dos cidadãos uns com os outros.

Salientamos, nesta linha, a importância que assume o modelo organizacional antropocêntrico, pois a aposta nas pessoas deverá ser encarada como variável estratégica fundamental; reside nas pessoas a principal riqueza com vista ao melhoramento global e continuado das organizações que apostem na melhoria, e para a qual necessitam de estar em permanente adaptação. Trata-se de um modelo que perspectiva uma dinâmica organizacional criativa, que procura a inovação e a melhoria de forma continuada, sendo o elemento humano um factor estratégico fundamental, valorizando-o, apostando na educação e na formação (Madureira, 2000). Diz-nos claramente este autor, referindo-se de um modo muito particular à Administração Pública “onde a burocracia se encontra fortemente enraizada”, que “a ausência de aplicação de um paradigma organizacional que tenha por preocupação central o homem, a sua formação e consequente responsabilização pelo seu desempenho profissional provoca uma grande inépcia e ineficiência, fruto entre outras coisas de um sentimento generalizado de desmotivação” (Madureira, 2000: 198).

Assumindo esta perspectiva, procurámos evidenciar o papel fulcral das pessoas ao longo das fases e diferentes passos deste Projecto. Valoriza-se o papel imprescindível do agente e funcionário público (Gomes, 2003), na perspectiva de que o germe da mudança organizacional depende antes de mais da vontade humana (Madureira, 2000). Iniciativa, decisão, formação, inovação, criatividade e melhoria, empenhamento e vontade serão elementos determinantes dos processos de administração realizada por cidadãos para os cidadãos. A comunicação será o elemento central. Empenhando-se na formação e melhoria contínua, serão as pessoas, liderando ou colaborando, que melhorarão os processos, rentabilizarão os recursos, nomeadamente os recursos tecnológicos e financeiros, empenhar-se-ão nas parcerias, assumindo a causa pública numa perspectiva estratégica planeada e sustentável adaptando-se ou antecipando as incertezas com que se nos apresentam as metamorfoses dos tempos.

4.2. As fases do Projecto: visão geral do processo

VISÃO GERAL DO PROCESSO

Ponto Prévio – Decisão política

Política de comunicação: Assumir a comunicação como elemento estratégico fundamental e transversal à actividade do Município e à implementação das políticas públicas municipais.

Decisão política: Implementar o Projecto: Sistema Integrado de Comunicação Interna no Município

Fase 1 – O início da caminhada

1º Passo: Decidir como organizar e planear o Projecto

- Reunião entre os responsáveis políticos e os dirigentes dos serviços tendo em vista promover e assegurar a existência de uma posição e decisão clara e em sintonia.
- Designar a equipa coordenadora e a liderança do Projecto: um líder político (coordenação geral) e um líder técnico (coordenador técnico).
- Estabelecer o enquadramento estratégico do Projecto no contexto da Visão, Missão e Objectivos Estratégicos do Município.
- Definir o processo de auto-avaliação (AA) como estratégia base de diagnóstico e desenvolvimento do Projecto.

2º Passo: Organizar e planear a auto-avaliação (AA)

- Organizar a informação e a formação - equipa coordenadora.
- Organizar a formação para os responsáveis, dirigentes e encarregados.
- Elaborar o planeamento estratégico da AA, incluindo a definição dos objectivos, âmbito, metodologias e critérios.
- Identificar iniciativas, acções e processos de comunicação existentes, os respectivos indicadores e o sistema de pontuação.
- Estruturar o envolvimento de todo o Município na AA.

Fase 2 – O Processo de auto-avaliação

3º Passo: Divulgar o Projecto

- Definir e implementar o plano de informação e comunicação do processo de AA.
- Estimular o envolvimento de todos.
- Comunicar durante as várias fases com todas as partes interessadas.

4º Passo: Realizar a auto-avaliação

- Realizar a avaliação individualmente – aplicação de questionários a todos os colaboradores.
- Realizar entrevistas aos coordenadores de sectores, de subunidades, e aos encarregados.
- Elaborar os quadros de leitura dos questionários, com as pontuações respectivas.
- Elaborar os quadros de resultados da recolha das iniciativas, acções e processos de comunicação, atribuindo as respectivas pontuações.
- Elaborar o diagnóstico daí resultante, com as respectivas pontuações gerais.
- Identificar os pontos fortes e os aspectos a melhorar.

5º Passo: Elaborar o relatório da auto-avaliação

Fase 3 – Plano de acção / melhorias

6º Passo: Elaborar o Plano de Acção e Melhorias

- Reforçar a continuidade dos pontos fortes e das boas práticas verificadas.
- Definir as acções de melhoria, estabelecendo prioridades.
- Programar as acções no tempo de forma realista.
- Integrar o plano de melhorias na realidade existente e no planeamento estratégico.

7º Passo: Divulgar o Plano de Acção e Melhorias

8º Passo: Implementar o Plano de Acção e Melhorias

- Definir uma metodologia consistente para monitorar e avaliar as acções de melhoria, com base no ciclo PDCA: Plan – Do – Check – Act.
- Designar uma pessoa responsável para cada acção.
- Implementar as ferramentas de gestão mais apropriadas de forma permanente.

Fase 4 – Avaliação final do Projecto

9º Passo: Avaliação dos resultados do Projecto

- Analisar os documentos de monitorização e avaliação do plano de acção / melhorias.
- Analisar e avaliar os vários documentos de trabalho utilizados e o seu contributo para o desenvolvimento do Projecto.
- Planear uma nova auto-avaliação.
- Alargar o âmbito das questões à comunicação externa, com vista ao alargamento da abrangência do Projecto em fases seguintes.
- Realizar uma nova auto-avaliação
- Elaborar o relatório final de avaliação.

4.3. Cronograma geral do Projecto

FASES	PASSOS	MESES																					
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
1 <i>O início da caminhada</i>	1 Decisão																						
	2 Organização e planeamento																						
2 <i>O Processo de auto-avaliação</i>	3 Divulgação																						
	4 Realização																						
	5 Relatório																						
3 <i>Plano de acção / melhorias</i>	6 Elaboração																						
	7 Divulgação																						
	8 Implementação																						
4 <i>Avaliação final do Projecto</i>	9 Avaliação final																						

Quadro 2.3. Cronograma do Projecto

4.4. Processo de implementação e desenvolvimento do Projecto

Há uma questão base fundamental e que é prévia à implementação e ao desenvolvimento do Projecto – a decisão política. No contexto alargado das perspectivas estratégicas de intervenção pública e de condução da coisa pública municipal como elemento integrante e até determinante nos destinos das comunidades locais, no qual se inserem as políticas públicas, importa que os responsáveis políticos assumam, definam e pugnem pela importância de uma política de comunicação pública; é uma questão fundamental, quer a pensemos a nível interno da organização dos serviços municipais, quer na relação entre os órgãos do Município e os eleitos que os compõem, quer ainda, e não menos importante, ao nível da comunicação pública geral, tanto com a envolvimento dos cidadãos, como das instituições, organismos e entidades locais. Diríamos que se trata mesmo de algo que, ficando omissa e não tematizada no debate político público como forma essencial da vivência democrática no Estado de Direito, e, por isso, como aposta e compromisso dos candidatos às eleições, parece ficar um vazio nesta matéria, o que não poderá ser considerado indiferente quando se perspectiva e se chama à decisão para o exercício do mandato político.

Importará, no entanto, considerar e assumir a diferença entre comunicação política e comunicação pública geral, “uma fronteira por vezes difícil de delimitar” (Gomes, 2003: 211). Ou seja, continua a autora, sendo essa colagem particularmente visível ao nível do poder local, importa salientar, no entanto, a diferença entre a comunicação associada à conquista ou manutenção do poder, servindo ao eleito para a gestão do seu projecto político, e a comunicação de interesse público decorrente e no contexto da própria Administração.

Portanto, considera-se que da política de comunicação decorrerá o assumir a comunicação como elemento estratégico fundamental e transversal à actividade do Município e à implementação das políticas públicas municipais, daí derivando a decisão política de Implementar o Projecto: Sistema Integrado de Comunicação Interna no Município.

Fase 1 – O início da caminhada

1º Passo: Decidir como organizar e planear o Projecto

Decorrendo da decisão política, trata-se de dar início ao Projecto, sendo fundamental promover e assegurar a existência de uma posição e uma decisão clara e em sintonia entre os responsáveis políticos – os eleitos, detentores da legitimidade democrática para o exercício do poder e da implementação das acções necessárias ao desenvolvimento estratégico do Município, e os dirigentes dos serviços, enquanto detentores de mandatos de exercício profissional da Administração Municipal. Reunindo para o efeito, será através do diálogo e articulando perspectivas, tendo sempre como referência a Visão, a Missão e os Objectivos estratégicos do Município, que será estabelecido o enquadramento estratégico do Projecto, salientando a importância da comunicação pública no contexto das políticas públicas e o destaque concreto, no caso, à política de comunicação. Importa não apenas servir, mas servir bem e partilhar o que se faz, como se faz, porque e para que se faz, quais os resultados, o que se deverá fazer. Importa partilhar. Importa comunicar.

Nesta fase e neste momento convém proceder à designação da equipa coordenadora do Projecto e a respectiva liderança. Parece-nos aconselhável a designação de uma liderança política e de uma liderança técnica. Em primeiro lugar, um líder político, que ficará responsável pela coordenação geral e que será um elemento fundamental em todo o processo, atendendo a que importa garantir, de forma permanente e continuada, a ligação entre os responsáveis políticos do Município e os restantes elementos da equipa, e, através destes, aos restantes colaboradores. Além disso, mais facilmente serão garantidas e agilizadas, dessa forma, as tomadas de decisão, assim como é transmitido a toda a organização que os responsáveis políticos estão no e com o Projecto, realçando, dessa forma, a sua importância,

tornando-se, assim, um factor de motivação e mobilização. Por outro lado, um líder técnico, que exercerá as funções de coordenação técnica, tendo em conta que será a este nível que incide a aposta de intervenção e melhoria da comunicação; em primeiro lugar, na coordenação técnica da própria equipa coordenadora do Projecto; depois, ao nível da mobilização e envolvimento das chefias intermédias e, sequencialmente, de todos os colaboradores.

A equipa coordenadora, procurando garantir-se a sua operacionalidade e eficiência, não deverá ser muito grande; no entanto, deverá ser representativa dos diferentes departamentos e ter o contributo de sectores fundamentais para este Projecto, de forma a poderem contribuir para o grupo de trabalho não só com o conhecimento aprofundado que detêm do Município, mas também pelas funções de responsabilidade que desempenham, garantindo uma liderança efectiva, mobilizando os restantes, e ainda pelas possibilidades acrescidas de continuidade das melhorias que se pretendem efectivar. Assim, atendendo à estrutura orgânica do Município de Alcanena, a equipa deverá integrar os Directores dos três Departamentos – as três unidades orgânicas nucleares –, um elemento do Sector da Comunicação, o responsável do Sector de Recursos Humanos e o responsável do Sector de Informática, atendendo à natureza específica das suas funções e ainda ao facto de os dois últimos serem coordenadores da formação. Convém ainda haver dois Assistentes Técnicos Administrativos, sendo de preferência um do Sector de Expediente e outro com experiência em Secretariado; estes dois colaboradores, embora não tendo responsabilidades de chefia, valorizam a equipa; por um lado, por estarem noutra nível hierárquico, por outro, porque realizam tarefas igualmente importantes em termos do trabalho a desenvolver, um porque conhece de uma forma especial os mecanismos do sistema de correspondência e expediente e os circuitos internos de comunicação, e o outro, tendo experiência na área de Secretariado, será importante para garantir muitos dos procedimentos administrativos, marcação de reuniões, actas, documentos diversos, arquivo, etc. A designação do elemento da Equipa Técnica para exercer as funções de coordenador deverá ter em conta sobretudo um conjunto de características pessoais, nomeadamente de liderança e comunicação, para o exercício dessas funções. A aceitação natural e consensual e a confiança de que seja merecedora ajudarão a ditar a escolha.

A definição do processo de auto-avaliação (AA) como estratégia base de diagnóstico e desenvolvimento do Projecto é fulcral. Trata-se de um processo que permite fazer o diagnóstico e estabelecer referências de qualidade que sejam entendidas / compreensíveis pela organização, que servirão para definir caminhos de melhoria, considerando as metas que se

pretende atingir ou alcançar. Envolvendo as pessoas, permite detectar pontos fortes e aspectos a melhorar e facilita a aprendizagem organizacional e a gestão estratégica e operacional.

A avaliação é uma questão fundamental no processo de gestão de uma organização, implicando um trabalho regular e sistemático. A auto-avaliação, nesse sentido, representa uma actividade e uma prática fundamental para a análise organizacional com vista à definição, implementação e redefinição de programas de acção e de melhoria.

Este processo será fundamental para fornecer um melhor conhecimento e feedback aos responsáveis da gestão e administração, quer sobre a consecução dos objectivos e metas definidas, quer sobre o próprio exercício da liderança e coordenação das políticas definidas e implementadas.

2º Passo: Organizar e planejar a auto-avaliação

Para o sucesso das operações, importa caminhar com segurança, sem precipitações; importa traçar o rumo, mas procurar garantir que cada passo seja um passo em frente. Isso só será possível com organização e planeamento. Acompanhar, registar e avaliar são aspectos a merecer uma especial atenção e cuidado, de forma a ter a noção do que vai acontecendo. Para melhor poder desenvolver esse trabalho, deverá a Equipa começar por si, recolhendo informação interna e externa, sistematizá-la, realizar formação, se necessário recorrendo mesmo ao apoio externo de entidades especializadas. O objectivo principal é reforçar os conhecimentos e as experiências, definir esquemas e quadros conceptuais de referência, partilhados e assumidos, ser uma equipa coesa e exemplar, pois todos os olhos estarão dirigidos para ela. Sabedoria, determinação, vontade, rigor, conjugados com humildade, abertura, respeito e disponibilidade, serão ingredientes que propiciarão a natural aceitação e empatia dos restantes colaboradores para o processo. Desde logo, no alargamento e partilha da informação e formação envolvendo os responsáveis, dirigentes e encarregados – todas as chefias. A formação, dirigida e orientada para a prática, tenderá a cimentar-se e a produzir efeitos mais duradouros através da sua implementação concreta. Ao contrário do que muitas vezes acontece, a formação, integrada num projecto estruturante e integrado, como se pretende neste caso, permitirá em concreto a transposição das teorias para a prática, para o terreno, possibilitando aprendizagens mais consolidadas, potenciadoras de melhorias continuadas.

Haverá, então, condições para elaborar o planeamento estratégico da AA, incluindo a definição dos objectivos, o âmbito, metodologias e critérios, tendo em conta as orientações públicas do modelo e que terão sido objecto de análise e estudo no âmbito da formação. A

definição de um cronograma o mais realista possível será a melhor forma de assegurar a gestão do tempo, definindo também a realização, em todos os passos, da respectiva avaliação do processo e dos conteúdos.

A identificação das iniciativas, acções e processos de comunicação existentes é um trabalho imprescindível para o conhecimento fundamentado da realidade municipal, procurando definir os respectivos indicadores, ou seja, os tipos ou modalidades de comunicação utilizados e respectiva frequência, aplicando um sistema de pontuação, de forma a conseguir uma leitura com algum rigor, resultante da intersubjectividade dos intervenientes. O ciclo PDCA, conforme decorre das sugestões da CAF, poderá ser a fórmula mais adequada para estabelecer rigor nas leituras desses elementos. É no contexto deste trabalho que resultará, de forma articulada e partilhada, tendo em conta muito dos dados recolhidos, a elaboração dos questionários, tendo em conta os diferentes critérios e subcritérios, assim como as entrevistas e as respectivas matrizes de leitura. A objectividade deverá ser um objectivo metodológico constante.

Finalmente, preparada a planificação, importa completar este trabalho preparatório, estruturando e definindo as melhores formas para o envolvimento de todo o Município na AA e no espírito do Projecto.

Fase 2 – O Processo de auto-avaliação

Esta é a fase em que se vai promover o envolvimento de todo o Município. Facilmente poderão surgir dúvidas, incertezas, perplexidades, rejeição, dependendo muito também daquilo que tiver sido dito ou acontecido durante os passos anteriores. Nesse aspecto, uma atenção maior ao ambiente vivido e à comunicação informal poderão fornecer informações pertinentes sobre como o processo está sendo entendido ou interpretado. A dimensão do Município facilmente permitirá ter essa noção e avaliar os factos, podendo mesmo antecipar o passo que se segue de divulgação do Projecto, evitando deturpação das mensagens e comprometendo de alguma forma o trabalho subsequente.

3º Passo: Divulgar o Projecto

Mais uma vez se coloca a questão que, para avançar, importa definir para onde e como. Em concreto, definir e implementar um plano de informação e comunicação do processo de AA no contexto do Projecto, é uma oportunidade de a própria estrutura integrar os procedimentos dos processos comunicacionais, interiorizá-los e normalizar a sua aplicação, adaptando e melhorando procedimentos anteriores. Importando que todos dêem o mesmo passo, ou melhor, percorram o caminho dando os mesmos passos, isso só será viável se se

desenvolver a comunicação, que deverá ser clara, simples, transparente, em ambiente de verdade e abertura, pois importa não só a partilha da mensagem informativa e formativa, mas também a adesão a um processo que, pretendendo ser de melhoria, só o será desde que suscite a adesão generalizada de todos. Daí que é inquestionável a necessidade de estimular o envolvimento de todos, garantindo a comunicação durante as várias fases com todas as partes interessadas, numa perspectiva que se pretende paradigmática e com continuidade no futuro (internet, intranet, boletim informativo). Informar, ouvir, esclarecer dúvidas, orientar, ser parceiro permitirá aumentar o conhecimento, fortalecer a auto-estima, desejar participar, contribuir para a melhoria, beneficiar com os resultados. Neste sentido, cremos que será de primordial importância a valorização que toda a cadeia de chefias atribua ao Projecto e a ele adira abertamente, mas também que os principais responsáveis acompanhem e estejam presentes nos actos de comunicação dando o exemplo. Uma das formas que poderá produzir um forte impulso catalisador será uma mensagem pessoal do Presidente da Câmara, explicando o essencial e convidando cada um a ser parte das soluções que se perspectivam, pois só assim elas poderão ser melhores.

4º Passo: Realizar a auto-avaliação

A realização da avaliação individualmente, através da aplicação de questionários a todos os colaboradores será uma forma adequada e realista de obter uma avaliação da comunicação no Município. Na preparação do processo de auto-avaliação, uma das tarefas consistirá em estruturar, redigir e testar os questionários, que deverão conter um processo de pontuação de acordo com o que o modelo define, permitindo objectivar os resultados e realizar comparações, quer a nível interno, em momentos diferentes, quer a nível externo. O sistema existente das tecnologias de informação e comunicação permitirá a realização dos inquéritos, individualmente e de forma absolutamente sigilosa, fornecendo a cada um a respectiva senha individual de acesso e resposta. Após o preenchimento, o autor encerra e cessa aí automaticamente o procedimento, garantindo-se total sigilo e anonimato. Em situações excepcionais, devidamente justificadas e acompanhadas, o procedimento poderá ser diferente, havendo condições para garantir, de igual modo, o sigilo e o anonimato.

Outra das formas que pode contribuir de forma positiva para a auto-avaliação será através da realização de entrevistas aos dirigentes que não integram a Equipa Coordenadora, aos coordenadores das subunidades orgânicas flexíveis, aos coordenadores de sectores e coordenadores de outras equipas de projecto que possam existir, e aos encarregados dos trabalhadores do exterior. As entrevistas, preparadas previamente, com um carácter semi-

directivo, poderão fornecer dados fundamentais sobre o Município, recorrendo a uma memória administrativa que importa não desvalorizar, perspectivar linhas de melhoria fundamentadas, nas quais os próprios se sentirão desde logo envolvidos, e que, cruzadas com os dados dos questionários individuais, contribuirão seguramente para configurar perspectivas sequenciais lógicas e assumidas de melhoria. Conduzidas por duas ou três pessoas da Equipa, aconselhando-se que sejam sempre as mesmas a entrevistar todos para melhor poder aferir os resultados, estas entrevistas poderão ser um excelente espelho de muitos aspectos desconhecidos dos responsáveis e que poderão beneficiar o trabalho futuro. Num clima de empatia e responsabilidade partilhada, estes colaboradores poderão desempenhar um importante papel em todo o processo, servindo de exemplo, explicando, incentivando, justificando, acompanhando e dirigindo. Esta situação justifica-se tanto mais, porquanto se verifica, de facto, uma dispersão significativa de serviços, nalguns dos quais se verifica um grande isolamento das pessoas.

Para poder dispor dos dados de forma organizada e utilizável, serão preenchidos quadros de leitura dos questionários, com as pontuações respectivas dadas pelos respondentes a cada questão; quadros de resultados da recolha das iniciativas, acções e processos de comunicação, atribuindo igualmente as respectivas pontuações, conforme previamente definido. Finalmente, será elaborado o diagnóstico daí resultante, com as respectivas pontuações gerais caracterizadoras, de forma objectiva, da realidade municipal. A síntese contendo os pontos fortes e os aspectos a melhorar será outro documento que servirá para o passo seguinte.

5º Passo: Elaborar o relatório da auto-avaliação

Tendo por base todos os documentos produzidos e utilizados, será agora tempo de tirar conclusões, produzir as análises, reflexões e as sínteses tendo em conta os resultados da auto-avaliação. A análise documental da comunicação que é feita no Município, conjugada com as leituras dos que melhor conhecem o Município, os que aí trabalham, permitirá entrar na fase seguinte com um conhecimento fundamentado da realidade.

Fase 3 – Plano de acção / melhorias

Os diagnósticos fazem sentido quando permitem tirar conclusões para a acção. Estamos, pois, numa fase de acção: tendo em conta todo o passado de experiência e saber acumulado por cada um e pelo próprio Município no seu todo, e dispondo da leitura que os principais agentes partilharam até aqui, e mantendo e reforçando o espírito de aprendizagem cooperativa e colaborativa, partilhando os mesmos objectivos de servir, estaremos em

condições de dar novo passo, definindo e implementando um renovado plano de acção com vista à melhoria do sistema de comunicação interna, que se pretende integrado e com sustentabilidade e futuro.

6º Passo: Elaborar o Plano de Acção e Melhorias

A cultura organizacional é uma realidade, mesmo que não tenha sido assunto directamente tematizado e explicitamente tratado como tal. No entanto, há um conjunto de valores, princípios e práticas partilhadas que configuram a vivência comum da realidade municipal. Importa partir daí, do que existe, dar-lhe valor explicitando essa riqueza de saber e fazer, no sentido de reforçar o ser em comunidade. Pelo que será fundamental reforçar a continuidade dos pontos fortes e das boas práticas verificadas no processo de avaliação. Nesse contexto, ganharão especial destaque e importância as acções de melhoria com vista à implementação do sistema integrado da comunicação interna no Município. Essas acções de melhoria, porque resultam daquilo que as pessoas propuseram e com as quais se identificam, merecerão facilmente o consenso e a adesão porque as pessoas consideram que se trata efectivamente algo de seu; sentem-se implicadas. Nesta linha, importa que o Plano de Melhorias seja consensual e mobilizador, estabeleça prioridades e tenha uma perspectiva cronológica realista contribuindo, dessa forma, para a criação de rotinas e hábitos de inovação e melhoria contínua. Assim se deverão definir as acções de melhoria, estabelecendo prioridades; programar as acções no tempo de forma realista; integrar o plano de melhorias na realidade existente e no planeamento estratégico.

7º Passo: Divulgar o Plano de Acção e Melhorias

Mais uma vez se joga a aposta da comunicação mobilizadora de todo o Município. O nível de preparação, planeamento, amadurecimento e apropriação consensual dos conceitos e das perspectivas que estão em causa é determinante para o sucesso do Plano. Importa, por isso, dispor de todos os dados e equacionar os factores e metodologias em jogo, para poder informar, esclarecer, motivar e envolver todos no processo. A participação dos responsáveis políticos será de considerar, mais uma vez, não só pelo significado que tem em termos de valorização do processo, mas também, e sobretudo, porque se está na fase assumptiva de concretização e melhoria de processos consignados na política definida como estratégica e fundamental. De igual modo, com naturalidade, mas com o adequado formalismo que a importância do assunto merece e justifica, poderá haver visitas dos responsáveis políticos aos serviços, acompanhados dos respectivos chefes, valorizando, com o conhecimento de se dispõe, o que se faz bem e incentivando a fazer ainda melhor. Poderá não haver

compensações financeiras, que são sempre importantes para qualquer pessoa; mas pode-se contribuir muito para as pessoas se sentirem bem, trabalharem com satisfação e brio, melhorando o desempenho e o serviço público que prestam, e do qual, em geral, têm orgulho. Pensamos que, com naturalidade, muito se pode fazer. Quantas vezes se ouvem pessoas dizer: “Só que, ao menos, não nos tratem mal!”

8º Passo: Implementar o Plano de Acção e Melhorias

O Plano prevê a implementação de um conjunto de acções, que deverão estar devidamente planeadas, de forma simples e clara, mas suficientemente objectiva e com o alcance que se pretende. Será fundamental que haja atribuição, distribuição e descentralização de poderes e responsabilidades, designando os papéis de cada pessoa nas respectivas acções, designando o principal responsável. O Plano implica os níveis necessários de autonomia e co-responsabilização, implicando a utilização das ferramentas de gestão mais apropriadas para cada momento ou situação. Nesse contexto, a definição e utilização de uma metodologia consistente para monitorar e avaliar as acções é fundamental, quer para o processo em si mesmo, quer para o trabalho futuro. O ciclo PDCA: Plan – Do – Check – Act, tal com já anteriormente referido, poderá contribuir para uma avaliação rigorosa e objectiva do desenvolvimento e do estado do Projecto.

Fase 4 – Avaliação final do Projecto

9º Passo: Avaliação dos resultados do Projecto

Sendo que em todo o Projecto a avaliação assume lugar de destaque, pois aí radica a estratégia base da sua concepção, implementação e desenvolvimento, este momento assume particular importância, não só como análise e leitura de todo o trabalho desenvolvido, mas também porque se prevê, a partir daqui, a possibilidade de ampliar o âmbito do trabalho, considerando um novo Projecto, configurando e articulando a comunicação interna com a comunicação externa, como integrantes do mesmo sistema integrado de comunicação no Município, pois radica justamente aí a plenificação estratégica dos objectivos e da missão do Município, com as suas responsabilidades acrescidas no âmbito de uma Nova Administração Pública, ou governança local. Este trabalho será desenvolvido tendo por base a análise dos documentos de monitorização e avaliação do plano de acção / melhorias, cuja implementação, preenchimento e tratamento deverá ser inerente, de forma prática e não burocrática, ao exercício das funções regulares de cada um e das respectivas equipas. Para ter uma noção mais rigorosa do processo e dos procedimentos desenvolvidos, importa ter presentes e realizar

a análise e avaliação dos vários documentos de trabalho utilizados e o seu contributo para o desenvolvimento do Projecto. Avaliar para renovar e melhorar.

A auto-avaliação continuará a justificar-se nos mesmos pressupostos do anteriormente referido. Será, pois, oportuno e aconselhável planear uma nova auto-avaliação. A perspectiva é a seguinte: por um lado, manter as questões principais da auto-avaliação realizada, com o objectivo de obter as leituras e o *feedback* dos intervenientes relativamente ao trabalho desenvolvido; por outro lado, alargar o âmbito das questões à comunicação externa, com vista ao alargamento da abrangência do Projecto em fases seguintes, conforme já referido. A realização de uma nova auto-avaliação irá, portanto, fornecer dados que permitirão elaborar o relatório final de avaliação, que deverá consignar tudo o que for considerado relevante para os objectivos do Projecto, no contexto da política de comunicação do Município, e, sobretudo, na estratégia geral do Município, tendo em mente a sua Missão.

Os desenvolvimentos posteriores dependerão, mais uma vez, como sempre, dos decisores políticos.

Mais uma nota. Fará sentido que de todo o trabalho seja dado conhecimento à Assembleia Municipal, o órgão deliberativo e de representação mais alargada do Município. Competindo-lhe a aprovação das políticas públicas, que são definidas e explicitadas nos Planos de Actividades e nos Projectos constantes dos Documentos Previsionais, será importante que chegue junto de todos os seus membros e que seja mesmo agendada informação explícita sobre o Projecto, o que dará um maior impacto público aos seus objectivos, e uma maior visibilidade e valorização do empenhamento dos trabalhadores da Autarquia. Sendo a Assembleia Municipal o órgão político por excelência no âmbito do Município, importa que aí aportem todas as questões que, como esta, radicam e têm a sua base estratégica na matriz política do Estado de Direito Democrático.

3.º CAPÍTULO: EFEITOS E CONSEQUÊNCIAS DO PROJECTO

1. Introdução

No âmbito da reflexão sobre a reforma e modernização da Administração Pública, cujo enquadramento analítico foi realizado no 1.º capítulo, e na sequência do Projecto apresentado no 2.º capítulo perspectivando a implementação de um sistema integrado de comunicação interna no Município, tomando como realidade referencial o Município de Alcanena, iremos procurar agora analisar os possíveis efeitos e consequências, repensando os resultados previstos e previsíveis, assim como os impactos possíveis e prováveis que daí possam decorrer. Assim, procuraremos analisar primeiro as situações previstas ao longo das várias fases de implementação do próprio Projecto, quer do que será desenvolvido nesse âmbito e na sequência de cada um dos passos do mesmo, quer no seu desenvolvimento futuro, uma vez que a avaliação final prevista aponta, desde logo, para a importância da sua continuidade, na perspectiva de dar seguimento a uma acção continuada de melhoria contínua de toda a vida e actividade do Município, alargando-a por implicação ao conjunto da sociedade local.

O presente Trabalho de Projecto pressupõe e assenta numa perspectiva holística e sistémica, e assume uma postura construtivista, baseada na participação activa dos agentes da acção municipal, quer dos responsáveis políticos, quer dos colaboradores do Município, tendo em conta as respectivas responsabilidades e funções. O que vier a ser feito só poderá resultar da acção de todos e de cada um, dependendo os resultados daquilo que for efectivamente realizado e desenvolvido. De igual modo, considera-se que as próprias pessoas, tal como a própria organização em geral, adquirirão novas capacidades elevando-se a novos patamares de acção e saberes, quer pessoais, quer profissionais, num enriquecimento participado e, por isso, garante de sustentabilidade e continuidade. Não sendo fácil o processo, mas, antes, complexo e exigente, importará ter presente essa perspectiva, considerando os passos realizados e os ganhos conseguidos como elementos a reforçar com vista a novos processos de melhoria.

Ganhar as pessoas para o processo e sentir nelas o gosto e a vontade de ir em diante, colocar em cima da mesa os dados dos problemas e das questões que movem a acção municipal, reportados à Missão amplamente divulgada e assumida, serão condição para o sucesso e a obtenção dos resultados desejados. As apostas para uma nova gestão pública deverão, com certeza, ser ganhas e obedecer a critérios de rigor racional, na linha dos objectivos de uma gestão económica, eficiente e eficaz, célere e rigorosa; mas ganharão um

maior impulso e envolvimento se forem moldadas pela compreensão, proximidade e acompanhamento individualizado, valorizando cada um e a sua própria carreira, e, muitas vezes, a abertura e disponibilidade da Administração para estar ao lado do colaborador e ser parte da solução dos seus problemas pessoais, quanto mais não seja, e por vezes é quanto basta, admitindo a flexibilidade de horário ou outras situações semelhantes, na certeza de que as compensações para o interesse público não serão regateadas.

É nestes pressupostos, de que as lideranças estarão à altura de criar esta ambiência comunicativa de cooperação, confiança e respeito, formalizando o necessário e naturalizando o possível, sem banalizar, o que seria até muito inconveniente, que se esperam os resultados deste processo. Este assunto diz respeito a todos; implica que sejam chamados e se envolvam na consecução dos seus interesses comuns. Significa, portanto, que a Administração Pública ganhará, ganhando todos, se os responsáveis políticos conseguirem ter o engenho e a arte de congregar sinergias para definir uma política pública de comunicação clara e abrangente e, para o efeito, levar por diante um Projecto estratégico inovador, transversal e facilitador da consecução dos objectivos estratégicos gerais do Município, tendo presente e subjacente o interesse público, a realização local de uma comunidade de aprendizagem e vivência democrática num Estado de direito garante e facilitador da realização das pessoas.

2. Melhorias decorrentes da implementação e desenvolvimento do Projecto

2.1. Uma nova cultura a partir de uma nova prática

Uma dos resultados fundamentais que se espera tem a ver com a consolidação de uma nova cultura organizacional, baseada e decorrente de novas práticas de trabalho cooperativo e colaborativo, tendo na matriz da comunicação interactiva para uma aprendizagem continuada e inovadora, o lastro por onde decorre a implementação das políticas públicas. Deverá resultar, assim, que a comunicação, sendo, de facto, matéria de especialidade, é também e importa que seja assunto de todos. Não serão todos especialistas, mas pretende-se que sejam todos, não só praticantes, mas também co-responsáveis por um processo que deverá ser inerente à produção do próprio trabalho. Digamos que nos esquemas procedimentais deverão ser interiorizados, porque implementados, planos de comunicação. Não pensamos em complexidade; pensamos sim que na realidade complexa e dinâmica mais facilmente funcionará a adaptabilidade eficiente e eficaz se resultante das aprendizagens consistentes e criteriosamente treinadas. A formação e a prática serão, para isso, factores fundamentais. Este Projecto assume essa perspectiva.

Neste sentido, espera-se como resultado prático, neste novo contexto cultural, uma percepção dinâmica da determinação sistémica dos vários critérios referenciados no modelo CAF, subjacente ao Projecto. As pessoas, “o valor mais alto que aqui se alevanta”, como diria Camões, assumindo esse papel, serão revalorizadas, pois continuarão sendo o elemento central que faz confluir para a plataforma comum da acção esses mesmos critérios, tomados primeiro como meios, para a construção dos resultados que se pretendem daí decorrentes. Comungando desses pressupostos, dispondo das suas competências próprias e dos seus saberes, e partilhando uma cultura de melhoria contínua, as pessoas continuarão a ser o grande capital do Município. Dessa forma e contribuindo de forma positiva para a consecução dos objectivos, os colaboradores não serão mais considerados um custo, mas capital de investimento.

A formação deverá passar a fazer parte essencial da carreira e do desempenho profissional, quer seja sobre as questões técnicas propriamente ditas, quer sobre questões socioculturais actuais, como, por exemplo, a importância que assumem hoje as problemáticas da sustentabilidade, como elemento determinante e transversal das políticas públicas. A partir de uma nova prática, construindo uma estrutura comum de acção e desenvolvimento, partilhando critérios e práticas, capacitando para as tomadas de decisão, com responsabilidade e autonomia e sem particularismos ou subjectividades, agregar-se-ão os valores culturais inerentes à prossecução do bem comum.

2.2. Qualificação do exercício das lideranças

Nem sempre se verifica, entre os responsáveis políticos e os dirigentes ou chefias dos serviços, a promoção do encontro e sintonia de perspectivas e pontos de vista em torno da exequibilidade da implementação das políticas públicas. Sendo que ao nível da administração central não parece ser fácil desenvolver um processo desta natureza, a situação parece-nos ser bastante diferente ao nível da Administração Local, podendo a sua viabilidade apresentar alguma facilidade relativa e vantagem acrescida. E se num processo desta natureza como é a comunicação são facilmente encontradas razões justificáveis para tal procedimento, como já dissemos, não deixa de ser modelar esta forma de agir podendo ser com toda a naturalidade aplicável enquanto procedimento relativamente às restantes políticas públicas municipais. Tanto mais que, atendendo às múltiplas condicionantes de natureza técnica que as decisões envolvem, será necessário articular essas condicionantes, quer técnicas, quer legais ou outras, como enquadramento e apoio à decisão. Admitindo e considerando muito viável um resultado

positivo deste trabalho logo no início, na decisão de como organizar e planear o Projecto, poderão colher-se frutos para um trabalho integrado daí decorrente. Desde logo, pela articulação de equipas de liderança partilhada, com os papéis de responsabilidade de decisão e de acção claramente definidos e que terão de ser respeitados. Depois, pela integração estratégica de todos os líderes para a condução e consecução partilhada dos objectivos cumprindo a Missão, no horizonte da Visão estratégica definida. E ainda por a gestão por projectos e objectivos se tornar, na prática, uma forma de acção cujos resultados serão facilmente avaliados, melhorados e servir de orientação prática para o futuro. Nesse sentido, a opção pelo modelo CAF e a decisão de realizar a auto-avaliação como estratégia base de diagnóstico, tal como a formação de enquadramento que se segue, reforçará o saber partilhado, sendo que caberá à equipa técnica a principal responsabilidade de preparação das propostas de acção e respectivos documentos ou instrumentos de suporte para a decisão de quem de direito, e subsequente execução das decisões havidas.

Para levar por diante este trabalho, a equipa desempenha um papel de charneira entre os decisores e os executores, dependendo os resultados daquilo que for feito na organização e planeamento da auto-avaliação. É preciso ter e mostrar competência e saber. A autoridade humilde de quem sabe e quer aprender mais será uma atitude que se pretende paradigmática para todo o Município. Valorizar a formação; organizá-la de forma simples, mas clara e objectiva para responder ao que é preciso no momento; verem-se os seus resultados práticos, nomeadamente por parte de quem executa, na medida em que estará nas mãos destes intervenientes a preparação de todo o processo, que implicará melhorias e ampliação de conhecimentos decorrentes da aplicação das aprendizagens realizadas. Saber teórico e saber prático articulados produzirão frutos positivos e duradouros. Estes mesmos saberes cimentar-se-ão nas formações e processos de comunicação que terão de ser desenvolvidos, quer no planeamento, quer nos próprios processos de estruturação e realização do envolvimento de todos no processo. Deste processo resultará, por um lado, o exercício de lideranças activas, com aprendizagens desenvolvidas em grupo, com a habituação da distribuição de tarefas e responsabilidades, assumindo que o seu papel se completará com a intervenção dos restantes colaboradores, de cujos contributos dependerá também, e em grande medida. Na prática, assiste-se a um trabalho que só se consumará em colaboração e em cooperação, não sendo menos importante a intervenção das pessoas de todos os escalões e categorias profissionais. Em síntese, pensar estrategicamente e agir democraticamente, envolvendo todos os

colaboradores nesse mesmo espírito; visão e implementação integrada das políticas públicas; gestão estratégica com o contributo de todos.

2.3. Planos de comunicação

A comunicação é o tema central do Projecto e que colocamos como determinante da *aprendizagem e inovação* que se encontra subjacente ao modelo que nos serve de referência (cf. Esquema da estrutura da CAF). Daí que Município e comunicação passarão a ser realidades indissociáveis, sendo os planos de comunicação instrumentos de gestão definitivamente instituídos. Divulgar o Projecto definindo um plano de informação e comunicação é, na prática, estabelecer e tornar comum, colocar no meio, o processo de comunicação a nível interno. Nada ficará como dantes – é o que se pretende. Elabora-se e põe-se em acção o plano; mas sobretudo o que se pretende é que não mais se deixe de comunicar; importa garantir a comunicação em todas as fases. O envolvimento de todos significa que todos deverão entrar no processo, quer como emissores, quer como receptores. Como resultado prático imediato o estatuto de cada um é de receptor de uma mensagem que, se entendida – questão fundamental –, se pretende torná-lo emissor, e, mais do que actor, autor de uma acção individual e comunitária para a realização de algo que a todos diz respeito e da qual eu não sou mais do que uma parte, sendo que o todo é mais do que a mera soma das partes, entendida que possa ser a perspectiva do alcance último do processo em mãos e do Projecto no seu todo, num horizonte vasto de envolvimento social de toda a comunidade que servimos. Radica na conscientização da acção plural o verdadeiro alcance do serviço público assumido em prol do bem comum.

Se da comunicação partilhada se espera que resulte essa nova consciência em grande parte motivada pela valorização pessoal posta em prática, mais do que apregoada, a participação no processo através da resposta aos inquéritos virá elencar os múltiplos aspectos considerados nos critérios constantes na estrutura da CAF, remetendo para todo um conjunto de subcritérios que remetem para realidades sobejamente conhecidas da cada um, mas agora expressa na linguagem da objectividade e apresentada sob o ponto de vista global salientando e trazendo à colação todas as suas componentes, expressando implícita e explicitamente que a opinião de cada um sobre todas as coisas não é insignificante. Mesmo aspectos que poderiam ser considerados insignificantes ou serem julgados como tal, são colocados no plano de que nada é insignificante. A valorização pessoal resulta manifesta também por essa via. Portanto, os inquéritos, além de permitirem a avaliação objectivada resultante da participação de todos,

são também instrumento de comunicação, pretendendo-se que sejam portadores de uma mensagem tácita de reforço do espírito de pertença. A resposta individual implica cada um e valoriza-o, levando-o a uma partilha posterior dos resultados para os quais contribuiu. Garantido o sigilo, só cada um sabe o que respondeu, podendo estes ou aqueles resultados ser publicamente assumidos como resultantes do seu contributo. Já as entrevistas, realizadas aos responsáveis de sector, de subunidades e encarregados, porque personalizadas e envolvendo o nível das chefias, que pelas suas funções desempenham um papel primordial na mudança para as melhorias (Gomes, 2003), remetem para análises partilhadas entre pares, alinhando pontos de vista baseados na experiência mais ou menos comum, permitindo a definição de objectivos e estratégias de melhoria que envolverão os próprios proponentes com vista à sua consecução. Admitindo como possível e viável este entendimento estratégico, é expectável que desse trabalho conjunto resulte a configuração de actuações concertadas e com carácter duradouro, modelando articulações de actuação futura com vista ao cumprimento da Missão da Administração Municipal.

2.4. Cultura de avaliação e melhoria contínua

Voltando a salientar a estrutura dinâmica do modelo, com todo o envolvimento no Projecto, pretende-se, de facto, não só a implementação, mas também o reforço da capacidade de auto-regulação e melhoria. Do trabalho realizado espera-se, então, que resultem quadros de leitura dos instrumentos de avaliação utilizados que permitam obter uma noção objectiva e intersubjectiva da realidade municipal, considerando as análises quantitativas fundamentais em termos de avaliação, quer em termos absolutos do momento, quer para posteriores análises comparativas (*benchmarking* interno e externo). Também as análises qualitativas não são de menosprezar, na medida em que poderão fornecer perspectivas compreensivas da mesma realidade municipal. Será com base neste conjunto de elementos que as equipas estarão em condições de poder elaborar os diagnósticos necessários, permitindo a identificação dos pontos considerados fortes, assim como dos aspectos que precisam de ser melhorados. Da auto-avaliação resultará um relatório, que se pretende ser o retrato mais real possível do Município, sob o ponto de vista dos colaboradores, justamente aqueles que se pretende serem os protagonistas da mudança para a melhoria e para a construção assim iniciada de um sistema integrado de comunicação interna e que se pretende alargar ao universo de todos os municípios.

Estaremos, então, em condições de passar para o Plano de Melhorias. Considerando que os diagnósticos são, de facto, fundamentais para a inventariação de necessidades no que respeita à definição das políticas públicas e, no caso da auto-avaliação, o processo induz um valor acrescentado pelo envolvimento dos intervenientes, os planos de acção consignam efectivamente a substância do trabalho a desenvolver. Neste caso, o Plano de Melhorias pretende ser já a definição e construção do *sistema integrado de comunicação interna no Município*, integrando-o no planeamento estratégico geral, dando continuidade aos pontos fortes e às boas práticas verificadas. As pessoas, integradas e participantes no processo, aguardam a chamada à acção, pois fora essa a perspectiva inicial de lançamento do Projecto. Daí que a esperada divulgação do Plano de Melhorias virá responder às expectativas e cumprir conforme prometido. Da forma como for desenvolvido o processo de comunicação do Plano e integração das pessoas nele dependerá a sua própria implementação. As metodologias serão determinantes, sendo que a vulgarização e habituação à produção de documentos e registos de avaliação de procedimentos se considera ser um ganho imprescindível na mudança do trabalho a realizar. Neste contexto, a assumpção de responsabilidades directas e partilhadas será outro resultado que importa considerar na distribuição das tarefas e funções. Dessa forma, definidos os mecanismos e os critérios de actuação, os serviços responderão naturalmente, com rapidez e de forma eficiente aos assuntos que surgirem. Agilizando os serviços e a própria tomada de decisão, espera-se que os próprios cidadãos clientes sintam que encontram na Administração um nova atitude de mudança e de disponibilidade para o serviço público. Abertura, diálogo, vontade de encontrar e ser parte das soluções, certamente encontrará também da parte dos cidadãos uma disponibilidade para o diálogo e a vontade de ser parte do processo público de vivência democrática das questões que são comuns.

Prevê-se que o Plano de Melhorias decorra durante meio ano, permitindo, assim, que as acções de comunicação planeadas possam ser realizadas com normalidade, que se criem os necessários mecanismos de monitorização e avaliação, que se partilhe o quotidiano, valorizando a troca de experiências e de informação, que se comunique efectivamente, de forma que a avaliação final do Projecto permita circunscrever as diferentes variáveis em jogo, tendo por base, quer a documentação produzida, quer a experiência acumulada, que serão importantes para redefinir o planeamento de uma nova auto-avaliação. Deseja-se e espera-se que os resultados sejam positivos; que as pessoas expressem essa perspectiva tendo em conta a experiência vivida; mais: que se integrem no espírito de melhoria implementado, alargando

as questões à comunicação externa, com vista ao alargamento do Projecto em fases seguintes. Ou seja, pretende-se implementar um projecto global integrado de comunicação pública, articulando a componente interna com a envolvência comunitária, tendo nos cidadãos, todos os cidadãos, quer a nível interno, quer a nível externo, autênticos interlocutores de uma democracia participada e onde se sintam cooperantes para o bem comum.

3. Impacto do Projecto: abertura à comunidade

Além dos resultados aqui enunciados, pretende-se que produzam um impacto positivo, do interior para e com o exterior, junto das pessoas, incentivando uma cidadania activa e participativa. Todo este trabalho se baseia no pressuposto de que o Município enquanto organização poderá desenvolver formas concretas de acção, num Trabalho de Projecto integrado, baseado na comunicação interactiva, quer interna, quer geral, envolvendo todos os cidadãos, e instituindo ao nível local uma comunidade de conhecimento e convivência democrática, salvaguardando as diferenças, mas colocando as questões públicas comuns à decisão da vontade colectiva, as quais cabe aos candidatos e responsáveis políticos circunscrever na definição estratégica das políticas públicas, que deverão ser sujeitas ao escrutínio popular.

Assim, como referimos antes, este Projecto prevê uma continuidade, alargando o âmbito da sua acção àquilo que se consigna como a essência de todo o Projecto, ou seja, um trabalho que se destina a otimizar o serviço prestado aos cidadãos, pretendendo não só dar conta aos cidadãos, mas também criar condições para uma participação efectiva naquilo de que são partes interessadas. Assume-se, na prática, a perspectiva da melhoria contínua. Os cidadãos precisam de saber o que se está fazendo. Daí que o Município deverá continuar e aperfeiçoar, na linha desta experiência, a comunicação pública, informando os cidadãos de tudo isto, porque, obviamente, diz-lhes respeito.

Deverá, pois, ter-se em conta a necessidade de promover a comunicação sempre, quer a nível interno, quer a nível geral. Importa, por isso, eleger os adequados suportes da comunicação. O seu uso não é indiferente.¹⁸ É preciso ter em conta certos factores como espaço, tempo, características dos receptores, tipo de mensagem, quais as necessidades de resposta e ou *feedback*, se se trata apenas de disponibilizar informação ou algo mais.

¹⁸ Cf. Manual de Apoio à Aplicação da CAF 2002, pág. 89 e ss. (DGAEP); Almeida, 2003.

O Município de Alcanena dispõe de um sistema interno de informação e comunicação, via intranet e internet, que permite a todos estarem ligados. Os colaboradores dispõem de um endereço de correio electrónico, permitindo-se a comunicação instantânea a todos -“allusers”. Importa que deste trabalho se transite para uma abertura generalizada do sistema aos cidadãos, de forma a tornar possível a construção de uma sociedade em comunicação. No entanto, atendendo à dispersão de espaços e de serviços municipais, e sabendo-se que na realidade há pessoas que não usam as novas tecnologias, importará ter em conta outras formas de informação e de comunicação, utilizando os suportes adequados. Por exemplo, um boletim informativo, que tem a vantagem de poder ser lido, quer internamente, quer pelo público em geral. Será até esta a única forma para alguns terem acesso à informação.

4. Conclusão

Importa que o Projecto impulse uma política pública de comunicação, envolvendo toda a comunidade. O Município poderá ser um lugar privilegiado de concretização de certos desígnios essenciais à realização concertada de pressupostos fundamentais da convivência democrática. Desenvolvendo-se uma gestão municipal eficiente, rigorosa e eficaz, com vista à consecução dos fins estratégicos definidos e aprovados, privilegiando e pondo em prática os princípios da equidade e da justiça, pode o espaço municipal ser palco da implementação das políticas públicas que se objectivam na valorização e vivência da experiência comunitária empenhada e comprometida com o bem público comum. As pessoas estão aí, vivendo em proximidade, trabalhando, estudando, convivendo, conflituando. O terreno é propício à valorização da cidadania. Uma cidadania activa, com envolvimento no espaço público, participando, debatendo e deliberando democraticamente os fins estratégicos que entendem dever nortear a acção pública para a consecução dos objectivos comuns. À Administração Municipal caberá o importante e imprescindível papel de poder contribuir e ser, não só parte, mas sobretudo protagonista das propostas e das soluções que importa desenhar para a consecução desses objectivos comuns.

Desta forma, o poder local, exercendo as responsabilidades governativas ao nível do território municipal, tem a oportunidade de consignar na sua acção a construção de uma “governança comunicativa” (Gomes, 2003: 193) e um verdadeiro *poder do local*.¹⁹

¹⁹Luísa Schmidt, numa Mesa Redonda sobre “O futuro da Agenda 21 Local – Perspectivas para a Conferência da Terra 2012 (Rio + 20)”, Glocal 2010 – Pensar Global, Agir Local, II Conferência Internacional de Agenda 21 e Sustentabilidade Local, 20, 21 e 22 de Outubro de 2010, LIPOR I, Ermesinde.

FONTES

Legislação

Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro - Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

Lei n.º 169/99, 18 de Setembro - Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias

Lei n.º 5-A/2002, de 1 de Novembro – Primeira alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. Decreto-Lei 442/91, 15 Novembro – Código do Procedimento Administrativo

(Alterações introduzidas pelos seguintes diplomas legais: Declaração de Rectificação 265/91, 31 Dezembro; Declaração de Rectificação 22-A/92, 29 Fevereiro; Decreto-Lei 6/96, 31 Janeiro; Acórdão TC 118/97, 24 Abril).

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto – Constituição da República Portuguesa (sétima revisão constitucional).

Decreto-lei n.º 305/2009, de 23 de Outubro – Estabelece o regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais.

Documentos electrónicos

Afonso, Ana Paula (2001), “Comunidades de Aprendizagem: um Modelo para a Gestão da Aprendizagem”, em www.nonio.uminho.pt/challenges/actual01/048-Ana%20427-423.pdf

Balanced Scorecard, em <http://www.caf.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=3b46548d-fd61-4a25-8499-65b5b0d1b33f> e <http://www.balancedscorecard.org/>

CAF - *Common Assessment Framework*

<http://www.caf.dgaep.gov.pt/>

Camilo, Eduardo J.M. Universidade da Beira Interior, “Para uma Planificação do Trabalho Comunicacional nos Municípios”, em www.bocc.ubi.pt/pag/camilo-planificacao-trabalho-comunicacional-municipios.pdf

Camilo, Eduardo J. M. Universidade da Beira Interior (1999), “Estratégias de Comunicação e Municípios”, em www.bocc.ubi.pt/pag/camilo-estrategias-municipios.html

Camilo, Eduardo (2008), “Estudos em Comunicação - A Comunicação e a Acção Municipal. Uma Reflexão sobre as Modalidades de Comunicação nos Municípios”, em www.bocc.ubi.pt/pag/educamilo.html

Comunicação, Liderança e Cultura Organizacional, em

www.ensino.uevora.pt/fash/modulo6_cgf/texto1.pdf

Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt, *Governance Processes and the New Public Service: An Issue Paper Prepared for the ASPA Strategic Planning Process*, Arizona State University, em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ASPA/UNPAN006966.pdf>

Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt, *Public Administration, An Action Orientation*, Arizona State University, Thomson / Wadsworth, Australia, etc, Six Edition, em <http://www.csun.edu/exlinfo/mpa/forms/Public%20Admin-Denhardt.pdf>

Dias, Paulo (2001), “Comunidades de Conhecimento e Aprendizagem Colaborativa”, em www.prof2000.pt/users/mffores/teorica6_02.htm

eQualidade, em www.teatroconstrucao.org/4275

Estudo sobre Comunicação e Liderança (2007), em www.inforpress.pt/imagenes/estudios/Conclusoes.pdf

Figueiredo, Emanuel João, “A importância da Comunicação Interna nas Organizações”, em www.comtexto.com.br/2convicomcomunicacao interna Emanuel.htm

Gouveia, Luís Borges (2004), “A Administração Pública Local de Base Electrónica: Questões e Desafios”, em www.2.ufp.pt/~Imbg/com/conf_ina04.pdf

Martins, Pedro Vaz (2007), “Relatório sobre Liderança”, em w3.ualg.pt/~jmartins/gestao/trabalhos/trabalho_lideranca_doc.pdf

Medeiros, Carla, “Lógicas Icónicas numa Revista de Comunicação Interna”, em lasics.uminho.pt/ojs/index.php/5scopcom/article/viewFile/19/194

Pena, António de Oliveira, “A Comunicação Interna na Filosofia da Comunicação Integrada das Organizações”, em lasics.uminho.pt/ojs/index.php/5sopcom/issue/current/showToc

Ramos, Maria Helena Ferreira Pinto (1997), “A Comunicação Interna, Estudo de Caso no C.E.T.”, em www.prof2000.pt/users/secjeste/helete/Pg000200.htm

Rego, Arménio, “A Comunicação é o Aparelho Circulatório das Organizações”, entrevista on line, disponível em: www.tiadro.com/News/artigos/comunicacao.html

Ribeiro, Nuno Adriano Baptista (2005), *O Balanced Scorecard e a sua aplicação às instituições de ensino superior público*, tese de mestrado, Universidade do Minho, Braga, em <http://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1555/1/Mestrado.pdf>

Rodrigues, Ana Alexandra Gomes (2006), “Liderança – Abordagens Contingenciais ou Situacionais. Liderança Carismática e Transformacional”, em prof.santana-e-silva.pt/gestao_de_empresas/trabalhos_05_06/Word/Lideran%C3%A7a-Abordagens%20Contingencias%20ou%20Situacionais.pdf

Teorias da Liderança e Liderança Eficaz, em www.addinterctive.com/add2us/add2us05/add2us05_lider.pdf

Bibliografia

A face oculta da governança – Cidadania, Administração Pública e Sociedade (2003), INA.

Albarelllo, Luc, et al (1995, 1997, 2005), *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva.

Almeida, Vítor (2003), *A Comunicação Interna na Empresa*, Lisboa, Área Editora.

Alves, André Azevedo e José Manuel Moreira (2004), *O Que é a Escolha Pública? – para uma análise económica da política*, Cascais, Principia.

Amaral, Diogo Freitas do (1984), Estado, em *Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, Tomo 2, Lisboa, Verbo.

Amaral, Diogo Freitas do, (1996), *Curso de Direito Administrativo*, Vol. 1, 2ª edição, Coimbra, Livraria Almedina.

Amaral, João Ferreira do (1996), *Política Económica - Metodologia, concepções e instrumentos de actuação*, Lisboa, Ed. Cosmos.

Aníbal, António Anselmo (2003), “O funcionário público: protagonista e agente da cidadania activa”, em *A face oculta da governança – Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, INA.

Antunes, Eugénio (2003), “As autarquias locais e a emergência de novos modelos de gestão”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora.

- Antunes, Eugénio (2007), “Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora.
- Antunes, Eugénio, *Gestão Pública*, Texto de apoio, Departamento de Sociologia, ISCTE
- Arana, Jaime Rodriguez (2003), “O Quadro das Reformas Administrativas”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora.
- Araújo, Joaquim Filipe (2000), “Tendências recentes de abordagem à Reforma Administrativa”, Rapp – Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas, I (1).
- Araújo, Joaquim Filipe (2002), *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*, Coimbra, Quarteto Editorial.
- Barata, Óscar Soares (2003), “Melhor gestão para uma melhor administração”, em *Forum 2002: Melhor Gestão para uma Melhor Administração*, ISCSP/UTL.
- Bell, Judith (1993, 1997, 2004), *Como realizar um projecto de investigação*, Lisboa, Gradiva.
- Bernard Gournay, (1978), *Introdução à Ciência Administrativa*, Lisboa, Europa América.
- Bilhim, João Abreu de Faria (1996), *Teoria Organizacional – Estruturas e Pessoas*, Lisboa, ISCSP. Lisboa, Livraria Clássica Editora.
- Bilhim, João (2003), “Políticas Públicas e a qualidade de serviço: Papel Central do Cidadão”, em *Forum 2002: Melhor Gestão para uma Melhor Administração*, ISCSP/UTL.
- Bilhim, João (2004), *A governação nas autarquias locais*, Porto, SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Boyer, Robert e Yves Saillard (1995), *Théorie de la Regulation l’Etat des Savoirs*, Paris, La Decouverte.
- Caetano, Marcelo (1970), *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Câmara, Pedro B., et al. (2007), *Novo Humanator. Recursos Humanos e Sucesso Empresarial*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
- Canotilho, José Joaquim Gomes (2000), “Paradigmas de Estado e paradigmas de Administração Pública”, em *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Lisboa, INA.
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005), *Administração Pública - modernização, qualidade, inovação*, Lisboa, Sílabo.
- Cardoso, Gustavo, et al (2005), *A Sociedade em Rede em Portugal*, Campo das Letras.
- Cardoso, Onésimo de Oliveira (2006), “Comunicação empresarial versus comunicação organizacional: novos desafios teóricos”, *Revista de Administração Pública (Brasil)*, 40 (6).
- Cardoso, Alice (2007), “Tempos actuais – Pessoas versus organizações”, *Dirigir*, nº 98, 2º trimestre, pp. 56-61.
- Carneiro, Roberto (2003), “Globalização, Governança e Cidadania”, em *A face oculta da governança – Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, INA
- Carvalho, Elisabete Reis (2001), *Reengenharia na Administração Pública – A Procura de Novos Modelos de Gestão*, Lisboa, UTL/ISCSP.
- Castells, Manuel (2005), “A Sociedade em Rede”, in Cardoso, Gustavo, et al, *A Sociedade em Rede em Portugal*, Campo das Letras.
- Caupers, João (1994), *Administração Periférica do Estado – Estudos de Ciência da Administração*, Aequitas. Editorial Notícias, Lisboa.
- Caupers, João (2002), *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Lisboa, Âncora Editora.
- Chevallier, Jacques (1994), *Science Administrative*, Paris, PUF.

- Corte-Real, Isabel (2001), “O capital humano na Função Pública. Investir no Homem”, em *Conferência sobre a Administração Pública no limiar do séc. XXI, os grandes desafios*, Lisboa, INA.
- Corte-Real, Isabel (2003), “Descentralização e serviço ao cidadão”, em *Forum 2002: Melhor Gestão para uma Melhor Administração*, ISCSP/UTL.
- Dale, B. e H. Bunney (1999), *Total Quality Management Blueprint*, Oxford, Blackwell Publishers.
- Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2000), “The New Public Service: Serving Rather than Steering”, *Public Administration Review*, 60 (6).
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003), *The New Public Service: Serving, not Steering*, New York, M. E. Sharpe.
- Easton, David (1974), *Analyse du Système Politique*, Trad. , Paris, Armand Colin.
- Ferreira, J.M., Carvalho, et al. (1996), *Psicossociologia das Organizações*, Lisboa, McGraw Hill.
- Fonseca, Fátima (2003), “Envolvimento dos cidadãos nas políticas da administração local”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora.
- Forum 2002: Melhor Gestão para uma Melhor Administração* (2003), ISCSP/UTL.
- Franco, Sousa (1982), *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Lisboa, Veja.
- Freitas do Amaral (1993), *Curso de Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina.
- Genelot, D. (2001), *Manager dans la complexité – réflexions à l’usage des dirigeants*, 3.^a ed, Paris, Insep Consulting.
- Giauque, David (2003), “New public management and organizational regulation: The liberal bureaucracy”, *International Review of Administrative Sciences*, 69.
- Giddens, Anthony (2000), *O Mundo na Era da Globalização*, Lisboa, Editorial Presença.
- Gomes, João Salis (2001), “Perspectivas da Moderna Gestão Pública em Portugal”, em Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (eds.), *Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, João Salis (2003), “A avaliação de políticas públicas e a governabilidade”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, João Salis (2007), “O conceito de interesse público no contexto da gestão pública contemporânea”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora.
- Gomes, Maria Teresa Salis (2003), “Comunicação pública para uma democracia participada”, em *A face oculta da governança – Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, INA.
- Gomes, Maria Teresa Salis (2006), “Nota introdutória”, em Nolasco, Maria Inês, et al, *Práticas de Administração da CAF na Administração Pública Portuguesa*, Oeiras, INA.
- Gonçalves, Maria Eduarda (2003), “Mudança Tecnológica, Conflito Social e Novos Direitos”, em *A face oculta da governança – Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, INA.
- Lorthiois, Jacqueline (2003), “Consulter les citoyens: est-ce suffisant?”, em *A face oculta da governança – Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, INA.
- Maltez, José Adelino (1999), *Introdução à Ciência Política*, Lisboa, ISCSP.
- Maltez, José Adelino (1991), *Ensaio sobre o problema do Estado*, Lisboa, Academia Internacional de Cultura Portuguesa.
- Maltez, José Adelino (1996), *Princípios de Ciência Política*, Lisboa, ISCSP.
- Marcelo Caetano (1970), *Manual de ciência Política e Direito Constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora.

Marques, Maria Manuel Leitão (2000), “Negócios com Consciência?” em Marques, Maria Manuel Leitão, e Vital Moreira (2003), *A Mão Visível – Mercado e Regulação*, Coimbra, Almedina.

Marques, Maria Manuel Leitão, e Vital Moreira (2003), *A Mão Visível – Mercado e Regulação*, Coimbra, Almedina.

Martins, Guilherme Waldemar d` Oliveira (2004), *A despesa fiscal e o orçamento do Estado no ordenamento jurídico português*, Coimbra, Almedina.

Mayntz, Renate, (1978), *Sociología de la Administracion Pública*, Madrid.

Melo, Alberto (2003), “A participação dos cidadãos: contra a apatia política, uma política de empatia”, em *A face oculta da governança – Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, INA.

Mendes, António Marques e Francisco Costa Pereira (Coord.) (2006), *Crises: de Ameaças a Oportunidades – Gestão Estratégica de Comunicação de Crises*, Lisboa, Edições Sílabo.

Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados (2000), Lisboa, INA.

Mintzberg, H. (1995), *Estrutura e Dinâmica das Organizações*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.

Moderna gestão pública, dos meios aos resultados – Acta geral do 2º encontro ina (2000), Lisboa, INA.

Montalvo, António Rebordão (2003), “Tendências e Perspectivas do novo modelo de gestão pública municipal”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora.

Montalvo, António Rebordão (2003a), *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*, Coimbra, Almedina.

Monteiro, Maria Helena (2006), “reinventar a administração pública é uma missão para todos”, *Dirigir*, nº 96, 4º trimestre, pp. 17-20.

Moreira Adriano (1989), “A evolução do Regime”, em *Prática e revisão Constitucional*, Lisboa, Instituto D. João Castro.

Moreira, Adriano (1979), *Ciência Política*, Lisboa, Bertrand.

Moreira, José Manuel (2002), *Ética, Democracia e Estado*, Cascais, Principia.

Moreira, Vital (2004), “Regulação Económica, Concorrência e Serviços de Interesse Geral”, em Moreira, Vital (org.), *Estudos de Regulação Pública – I*, Coimbra, Coimbra Editora.

Moro, Giovanni (2003), “The citizen’s side of governance”, em *A face oculta da governança – Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, INA.

Mozzicafreddo, Juan (1998), “Estado, Modernidade e Cidadania”, em Viegas, José Manuel Leite e António Firmino da Costa (org.) *Portugal, que modernidade?* Oeiras, Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan (2001a), “Modernização da Administração Pública e Poder Político”, em Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (eds.) *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 Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (eds.) *Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan (2002), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora. 2ª Ed

Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.) (2003a), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan (2003b), “A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.) (2003), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.) (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora.

- Mozzicafreddo, Juan (2007), “Interesse Público e Funções do Estado”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora.
- Nazaré, Luís (2004), “Lição inaugural do II Curso de pós-graduação em regulação pública”, em Moreira, Vital (org.), *Estudos de Regulação Pública – I*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Neves, Arminda (2002), *Gestão na Administração Pública*, Cascais, Editora Pergaminho.
- Nolasco, Maria Inês, et al (2006), *Práticas de Administração da CAF na Administração Pública Portuguesa*, Oeiras, INA.
- Oliveira, Carlos Barbosa (2006), “Reinventar as organizações: um desafio inadiável”, *Dirigir*, nº 96, 4º trimestre, pp. 4-15.
- Pereira, Marina (2005), “Integração de Processos e Modelos Organizacionais”, em Casaca, Augusto (coord.) e Pereira, Manuel João et al, *A Sociedade da Informação e a Administração Pública*, Oeiras, INA.
- Pereira, Paulo Trigo, et al (2007), *Economia e Finanças Públicas*, Lisboa, Escolar Editora.
- Peters, B. Guy (1996), *The future of Governing: Four Emerging Models*, Kansas, University Press of Kansas.
- Peters, B. Guy (1997), “Policy Transfers Between Governments: The case of Administrative Reforms”, *West European Politics*, 20 (4).
- Pitschas, Rainer (1993), “Aspects of Max Weber’s theory on bureaucracy and new public management approach”, *The Indian journal of public administration*, XXXIX (4).
- Pitschas, Rainer (2001), “As administrações públicas europeia e americana na actualidade e o modelo alemão”, em Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (eds.) *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 na União Europeia. Porque necessitamos de mais ética nos serviços públicos?”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (2007), “Gestão do valor público. Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora.
- Porta, Donatella Della (2003), *Introdução à Ciência Política*, Lisboa, Editorial Estampa.
- Putnam et al (2004), “Metáforas da comunicação e da organização”, em Clegg et al (Orgs.), *Handbook de estudos organizacionais: acção e análises organizacionais*, São Paulo, Atlas.
- Queiró, Afonso (1976), *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra.
- Quivy, Raymond, e Luc Van Campenhoudt (1988, 1992, 2005), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva.
- Ramonet, Ignacio (1999), *A tirania da Comunicação*, Porto, Campo das Letras.
- Ranson, Stewart e John Stewart (1989), “Citizenship and government: The Challenge for Management in the Public Domain”, *Political Studies*, XXXVII.
- Rascão, José (2004), *Sistemas de Informação para as Organizações*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Reis, Carlos (1993), “Planeamento Estratégico de Sistemas de Informação”. Lisboa. Editora Presença.
- Ribeiro, J.J. Teixeira (1997), *Lições de Finanças Públicas*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Rocha, J. A. Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras INA.
- Rocha, J. A. Oliveira (2003), “A importância da qualidade nos serviços públicos”, em *Forum 2002: Melhor Gestão para uma Melhor Administração*, ISCSP/UTL.

- Santos, António Carlos; Gonçalves, Eduarda; Marques, Maria M. Leitão (1997), *Direito Económico*, Coimbra, Almedina.
- Santos, Ricardo André Ribeiro dos (2006), “Crises no E-WORLD”, em Mendes, António Marques e Francisco Costa Pereira (Coord.), *Crises: de Ameaças a Oportunidades – Gestão Estratégica de Comunicação de Crises*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Sartori, Giovanni (1980), *Partidos Y Sistemas Partidários*, trad. Madrid, Alianza.
- Silva, Carlos Alberto Lorga da (1996), *Comunicação nas Organizações*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa. (texto não publicado).
- Soares, José Viegas (2006), “Comunicação interna em situações de crise”, em Mendes, António Marques e Francisco Costa Pereira (Coord.), *Crises: de Ameaças a Oportunidades – Gestão Estratégica de Comunicação de Crises*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Soromenho-Marques, Viriato (coord.) (2005), *Cidadania e Construção Europeia*, Lisboa, Ideias & Rumos Edições Limitada.
- Tavares, José F.F. (2003), “Gestão Pública, Cidadania e Cultura da Responsabilidade”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora.
- Tavares, José F.F. (2004), *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, Coimbra, Almedina.
- Tavares, Luís Valadares (2003a), “Prefácio”, em *A face oculta da governança – Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, INA.
- Taylor, J. R. (1993), *Rethinking the theory of organizational communication: how to read an organization*, Norwood, NJ: Ablex.
- Varajão, J.E. Q.(1998), *A Arquitectura da Gestão de Sistemas de Informação*, Lisboa, FCA.- Editora de Informática.
- Vidigal, Luís (2000), “Manifesto contra a burocracia electrónica: novas tecnologias para uma nova reforma do Estado”, em *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Lisboa, INA.
- Vidigal, Luís (2003), “A cidadania activa e as novas comunidades virtuais. O papel das TIC no relacionamento entre o Estado e o Cidadão”, em *A face oculta da governança – Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, INA.
- Vital Moreira (2001), “Serviço Público e Concorrência. A regulação do sector eléctrico”, em *Os caminhos da Privatização da Administração Pública*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Vital, Moreira (1997), *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*, Coimbra, Almedina.
- Vital, Moreira (dir.) (2004), *Estudos de Regulação Pública*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Weber, Max (1974), “Burocracia”, em *Ensaios de Sociologia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Wemans, Jorge (2003), “Os media: alavanca ou entrave à participação democrática?”, em *A face oculta da governança – Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, INA.
- Zbyszewski, João Paulo (2006), *O Financiamento das Autarquias Locais Portuguesas. Um estudo sobre a provisão pública municipal*, Coimbra, Almedina
- Zorrinho, C. (1995), *Gestão da Informação. Condição para Vencer*. Ed. Iapmei.

A N E X O S

- **Carta de Missão do Município de Alcanena**
- **Curriculum vitae**



MUNICÍPIO DE ALCANENA

CARTA DE MISSÃO

VISÃO, MISSÃO E OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS da CÂMARA MUNICIPAL DE ALCANENA

A. VISÃO

A Câmara Municipal de Alcanena, enquanto organismo público da Administração Local, orienta a sua acção no sentido de promover o progresso e o desenvolvimento sustentável do Município, aos níveis ambiental, económico e social, criando condições de competitividade, inovação e modernidade, e assegurando uma eficiente, transparente e rigorosa gestão e afectação de recursos.

B. MISSÃO

A Câmara Municipal de Alcanena tem como missão planear, definir e aplicar estratégias e linhas orientadoras que promovam o crescimento do Município, assegurando a evolução dos índices de qualidade de vida, através da execução de políticas públicas inovadoras e de uma aplicação rigorosa de recursos, e apostando na qualidade da prestação de serviços, orientando a acção municipal no sentido de garantir o reforço da competitividade do Município e a sua afirmação no espaço regional, nacional e internacional, promovendo a valorização e a coesão social e territorial, em diálogo com instituições e agentes de intervenção local.



MUNICÍPIO DE ALCANENA

C. OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

Considerando a Visão e a Missão definidas, instituem-se como eixos estratégicos a intervenção autárquica, para o desenvolvimento e crescimento sustentável do Município de Alcanena os seguintes:

I. No âmbito da Organização e da Gestão Autárquica,

- Garantir o rigor e a transparência da gestão autárquica;
- Desenvolver um plano de sustentabilidade económico-financeiro, garantindo um efectivo sistema de controlo orçamental;
- Desenvolver procedimentos para a efectiva prevenção de riscos de gestão, incluindo os de corrupção e infracções conexas;
- Implementar mecanismos que garantam a unidade e eficácia da acção e a eficiência da afectação dos recursos, desenvolvendo e consolidando práticas de avaliação e de auto-avaliação;
- Adoptar procedimentos de modernização administrativa, com reflexos na melhoria da gestão e da administração autárquica, visando prestar um serviço público de qualidade;
- Desenvolver processos mais eficazes de prestação de informação e de comunicação;



MUNICÍPIO DE ALCANENA

- Promover uma articulação regular entre a Câmara Municipal e as Juntas de Freguesia;

No âmbito do Desenvolvimento do Potencial Humano e da Valorização do Património,

- Promover o desenvolvimento do Município, centrado nas pessoas e no património;
- Promover o sucesso escolar para todo(a)s o(a)s aluno(a)s e a educação ao longo da vida;
- Promover o desenvolvimento de um território inclusivo, que garanta a igualdade de oportunidades para todo(a)s;
- Manter actualizada a Carta Educativa do Concelho e elaborar, aplicar e manter actualizadas as Cartas Social, Cultural e Desportiva, desenvolvendo uma rede de equipamentos colectivos nas diferentes áreas;
- Desenvolver e/ou apoiar projectos e acções de dinâmica inter geracional;
- Criar uma estrutura municipal de informação e de apoio aos consumidores;
- Contribuir para a melhoria das condições de acesso dos munícipes à saúde, à segurança e à justiça;
- Valorizar e divulgar o património natural e cultural;
- Promover o concelho como destino turístico nacional e internacional.



MUNICÍPIO DE ALCANENA

III. No âmbito do Planeamento e Desenvolvimento Estratégico, do Ordenamento e da Intervenção Territorial,

- Assumir o planeamento e o ordenamento do território como orientações estratégicas de intervenção;
- Reforçar a competitividade territorial e a sua afirmação no espaço regional, nacional e internacional;
- Promover e apoiar o desenvolvimento do empreendedorismo, da inovação e da iniciativa empresarial;
- Promover parcerias e intercâmbios nacionais e internacionais, reforçando o âmbito das geminações e da cooperação externa;
- Promover a reabilitação urbana e a qualificação do território, ao nível ambiental, económico e social;
- Garantir a melhoria das acessibilidades e da mobilidade para todo(a)s.

C. IMPLEMENTAÇÃO

A prossecução dos objectivos estratégicos acima elencados, e a implementação das medidas e acções a concretizar, serão promovidas com uma orientação de permanente diálogo e proximidade, potenciando a participação cívica.