

Responsabilidade Social... Administrativa
Um plano de resposta a preocupações económicas, sociais e ambientais para os
SMAS de Loures

Sílvia Cristina Ribeiro Mendes dos Santos

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

Orientador:
Doutor Juan Mozzicafreddo, Professor Catedrático
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
Outubro 2011

Responsabilidade Social... Administrativa

Um plano de resposta a preocupações económicas, sociais e ambientais para os
SMAS de Loures

Sílvia Cristina Ribeiro Mendes dos Santos

Trabalho de projecto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Administração Pública

Orientador:

Professor Doutor Juan Mozzicafreddo. Professor Catedrático

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2011

Palavras-chave

Administração Pública, Responsabilidade Social Administrativa, Responsabilidade Económica, Responsabilidade Social, Responsabilidade Ambiental, Ética, Motivação, Desenvolvimento Sustentável, SMAS

RESUMO

A Responsabilidade Social é, cada vez mais, um mecanismo utilizado pelas empresas, que encontram neste meio uma forma de dar resposta a preocupações económicas, sociais e ambientais. Por seu lado, as organizações públicas encontram-se perante um novo paradigma baseado em valores que se traduzem numa gestão cada vez mais qualitativa e “humana” dos recursos públicos, num contexto que nos parece totalmente adequado à adopção de práticas de Responsabilidade Social.

Atendendo a esta temática, o Capítulo I do nosso estudo incide sobre o enquadramento desse novo paradigma administrativo, utilizando, para tal, uma análise da evolução dos modelos de Estado e de Administração. Igualmente, exploramos o conceito de Responsabilidade Social Empresarial ou Corporativa, conceito que irá dar origem à sugestão de uma nova vertente das práticas socialmente responsáveis: a Responsabilidade Social Administrativa.

No Capítulo II caracterizamos a organização em estudo, os SMAS de Loures, elaborando um diagnóstico da sua actuação face à questão da Responsabilidade Social Administrativa. Examinamos, também, a legislação vigente em termos de preocupações económicas, sociais e ambientais, e, em seguida é proposto um Plano de Responsabilidade Social Administrativa Interna (PRESAI), com medidas específicas que visam tornar os SMAS numa organização responsável socialmente.

Por último, no Capítulo III, são estudadas as vantagens e os custos inerentes ao PRESAI, e, em simultâneo explicamos a sua implementação, através de três fases distintas, e em cujo objectivo é a aceitação e desenvolvimento integrado e sustentável do projeto em causa.

Keywords

Public Administration, Administrative Social Responsibility, Economic Responsibility, Social Responsibility, Environmental Responsibility, Ethics, Motivation, Sustainable Development, SMAS

ABSTRACT

Social Responsibility is a mechanism increasingly used by companies as a way to respond to economic, social and environmental concerns. In the other hand, public organizations are facing a new paradigm based on values that represent a more qualitative and "human" management of public resources in a context that seems entirely appropriate to adopt Social Responsibility practices.

Regarding this theme, the Chapter I of our study focuses on the new administrative paradigm framework, using an analysis of the changing models of State and Administration. It's also explored the concept of Corporate Social Responsibility, a notion that will lead us to the suggestion of a new side of socially responsible practices: Administrative Social Responsibility.

In Chapter II we characterize the study's organization, Loures SMAS, developing a diagnosis of its actions concerning to the issue of Administrative Social Responsibility. We also examine the legislation in terms of economic, social and environmental concerns, and then it is proposed an Administrative Social Responsibility Internal Plan (PRESAI), with specific actions designed to make SMAS a socially responsible organization.

Finally, in Chapter III are studied the benefits and costs of PRESAI, and its implementation is explained through three distinct phases, whose aim is the acceptance and an integrated and sustained development of the project.

ÍNDICE

Introdução.....	1
Capítulo 1 – O Novo Paradigma Administrativo e a Administração Pública Socialmente Responsável 3	
1.1. A evolução dos modelos de Estado e de Administração.	3
1.1.1. O Estado Liberal e a Burocracia Tradicional	4
1.1.2. O Estado-Providência e a Administração Profissional.....	5
1.1.3. Reforma e movimentos gestionários	6
1.1.3.1. <i>New Public Management</i>	8
1.1.3.2. <i>O New Public Service</i>	13
1.1.4. A convergência dos modelos e a formação do novo paradigma administrativo	14
1.2. As disfuncionalidades da Administração Pública e processo de reforma administrativa portuguesa.	15
1.3. A nova atitude administrativa: a Administração Pública Socialmente Responsável.....	18
1.3.1. Ponto de partida: a Responsabilidade Social Empresarial.....	19
1.3.2. Construção de um conceito de Responsabilidade Social Administrativa.....	24
1.4. Conclusão.	30
Capítulo 2 – Um Plano de Responsabilidade Social Administrativa Interna para os Smas de Loures . 31	
2.1. A organização em causa: Serviços Municipalizados de Loures	32
2.1.1. Breve caracterização da organização.....	33
2.1.2. Posição da organização face à Responsabilidade Social Administrativa.	35
2.2. Definição estratégica do PRESAI para os SMAS de Loures	31
2.3. A vertente económica. Um plano para a ética, transparência, eficiência e eficácia	40
2.3.1. O primeiro patamar: quadro jurídico económico	40
2.3.2. Subir ao segundo patamar: a responsabilidade económica	40
2.3.2.1. Ética, transparência e prevenção da corrupção	44
2.3.2.2. Participação	46
2.3.2.3. Eficiência e eficácia	46
2.4. A vertente social. Um plano para a conciliação das esferas familiar e profissional, para o investimento no capital humano, para a segurança no trabalho e para a igualdade	43
2.4.1. O primeiro patamar: quadro jurídico social.....	47
2.4.2. Subir ao segundo patamar: responsabilidade social administrativa	51
2.4.2.1. Conciliação da vida profissional e familiar;.....	51
2.4.2.2. Apoio Social.....	53
2.4.2.3. Adaptação à mudança e desenvolvimento das competência profissionais.....	54

2.4.2.4. Incentivo à cultura e ao desporto.....	55
2.4.2.5. Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho.....	57
2.4.2.6. Política de Igualdade e Não Discriminação	58
2.5. A vertente ambiental. Um plano para o desenvolvimento sustentável.....	59
2.5.1. O primeiro patamar: análise do quadro jurídico ambiental	59
2.5.2. Subir ao segundo patamar: a responsabilidade ambiental	61
2.5.2.1. Reduzir	62
2.5.2.2. Reciclar	63
2.5.2.3. Certificar	63
2.5.2.1. Sensibilizar	64
2.6. Conclusão.	64
 Capítulo 3 – Impacto do PRESAI nos Smas de Loures. Avaliação e Melhoria Contínua	65
3.1. A Implementação do PRESAI nos SMAS de Loures. As três fases de execução.....	65
3.1.1. Fase Inicial	65
3.1.2. Fase Intermédia	66
3.1.3. Fase Final	66
3.2. A vantagens e custos do PRESAI.....	69
3.3. Conclusão.	72
 Conclusão e considerações finais.....	73
Referências Bibliográficas	77

ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS

Quadros

Quadro 1.1. - Abordagens e Teorias de RSE segundo Garriga e Melé	62
Quadro 2.1 - Número de efectivos SMAS por carreira	33
Quadro 2.2 - Resultados operacionionais financeiros dos SMAS 2009/2010.....	34
Quadro 2.3 - Distribuição das problemáticas dos colaboradores	36
Quadro 2.4 – Posição dos SMAS face à RSA.....	38
Quadro 3.1 – Fases do PRESAI	68
Quadro 3.2 – Vantagens e custos das medidas de RSA propostas	71

Figuras

Figura 1.1. – Quadro de referência comum de valores organizacionais públicos e privados.....	10
Figura 1.2. - Evolução do nº de efectivos de 1979 a 2010.....	17
Figura 1.3. - Modelo multidimensional de RSE de Carroll	24
Figura 1.4. – Atitude/Posição dos organismos face à RSA.....	26
Figura 2.1. - Distribuição de efectivos SMAS por sexo	34
Figura 2.2. - Distribuição das reuniões/sessões de apoio.....	36
Figura 2.3. - Modelo de concepção do PRESAI.....	40
Figura 2.4. - Valores de uma organização económica, social e ambientalmente responsável	44

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

- AP – Administração Pública
- APEE – Associação Portuguesa de Ética Empresarial
- CA – Conselho de Administração
- CCP – Código dos Contratos Públicos
- CDE – Comité para o Desenvolvimento Económico
- CITE – Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego
- CPA – Código do Procedimento Administrativo
- CPC – Conselho de Prevenção de Corrupção
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- CSR - *Corporate social Responsibility*
- DGAEP – Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público
- DS – Desenvolvimento Sustentável
- INA – Instituto Nacional de Administração
- LVCR – Lei sobre o Regime de Vinculação, Carreiras e Remunerações
- NPM – *New Public Management*
- NPS – *New Public Service*
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- OIT - Organização Internacional do Trabalho
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PIB – Produto Interno Bruto
- POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
- PSC - *Performance Social Corporativa*
- PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
- RCTFP – Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas
- RS – Responsabilidade Social
- RSA – Responsabilidade Social Administrativa
- RSC – Responsabilidade Social Corporativa
- RSE – Responsabilidade Social Empresarial
- PRESAI – Plano de Responsabilidade Social Administrativa Interna
- SAI - *Social Accountability International*
- SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública
- SMAS – Serviços Municipalizados da Água e do Saneamento
- SRFP - Sistema Redistributivo da Função Pública
- TIC - Tecnologias da Informação e Comunicação

INTRODUÇÃO

Escrever sobre Administração Pública é escrever sobre uma realidade que, invariavelmente está presente na vivência de todos os cidadãos. Pressupõe, antes de mais, um prévio entendimento sobre evolução dos modelos de Estado e de Administração, para uma adequada contextualização da temática administrativa. É uma percepção de que estamos perante um processo transformacional, ao nível da organização e gestão dos organismos públicos e, sobretudo, perante um novo paradigma administrativo.

Entendendo que esse novo paradigma administrativo se rege por princípios de aproximação aos cidadãos, numa gestão cada vez mais flexível e qualitativa, e que, se por um lado, a fronteira que a separa do sector privado está cada vez mais ténue, por outro, as empresas privadas assumem, gradualmente, o dever de responsabilidade para com a sociedade, não só a nível económico, mas, também, aos níveis social e ambiental, torna-se necessária uma nova abordagem administrativa à questão da Responsabilidade Social. Esta necessidade justifica-se pelo ensejo de posicionar a Administração no mesmo grau de paridade que se exige actualmente aos particulares administrados.

Sustentar a implementação de um projecto de responsabilidade social na Administração Pública, levanta algumas questões, nomeadamente relativas à sua utilidade. Certos que um projecto deste género trará sempre benefícios, que vão desde um impacto na legitimidade administrativa até à imagem que é projetada nos particulares administrados - quando sabem que, afinal, a “sua” administração vai mais além que aquilo que a legislação, e a tradição, lhe exigem - sabemos serem várias as abordagens que poderão ser feitas à temática da Responsabilidade Social Administrativa. Em primeiro lugar, podemos aproximar-nos do tema, pela via ética, tão reclamada pelo contexto administrativo actual. Desde há poucas décadas, a Ética entrou na ordem do dia, motivada pela percepção de novos valores-igualdade, ambiente, etc.- e pela recente hierarquização dos mesmos. Por isso, as diversas organizações internacionais fazem apelo à responsabilidade social, adoptam declarações e convenções; postuladas em empresas e outras organizações, colocadas ao lado da missão prosseguida e visão programada, proclamam valores e clarificam respectivos códigos éticos; ao lado de várias profissões que adoptam códigos de conduta e deontológicos (Quadros, 2008). Depois, podemos optar por uma abordagem instrumental e política, mais relacionada com questões como a legitimidade administrativa, a motivação dos funcionários públicos e o próprio desenvolvimento do capital humano e organizacional e imagem pública.

Para realizar o trabalho de projecto, centrámos o nosso esforço sobretudo na compilação e revisão de toda a informação sobre Responsabilidade Social para, depois, darmos o salto para dentro da sua vertente administrativa. Foi também necessário explorar o processo de modernização administrativa actual e visitar a legislação económica, laboral e ambiental vigente no contexto organizacional público, para uma correcta noção de adequação das medidas propostas, ultrapassando assim o que já era legalmente garantido. Essas medidas referem-se às vertentes económica, social e ambiental e implicam áreas tão diversificadas como a promoção da ética, da transparência, da participação e do aumento da eficiência e eficácia organizacional, como investimento no capital humano, através da conciliação das esferas pessoal e profissional da vida, da adequação e desenvolvimento de competências profissionais, de melhoria na segurança no trabalho ou no incentivo à política de igualdade e não discriminação. A vertente ambiental engloba propostas de redução de emissões de CO2 e de recursos, bem como um processo de sensibilização e certificação.

A criação de um Plano de Responsabilidade Social Administrativa (PRESAI) trouxe-nos a ambição de, mais do que propor medidas exequíveis e oportunas, colocar o SMAS de Loures num patamar de actuação muito próximo das melhores práticas organizacionais socialmente responsáveis. A escolha por esta organização, como se verá, teve tanto de natural, como de ambicioso. Natural, pela proximidade da Autora à mesma, ambicioso pois paralelamente à implementação de medidas de resposta a preocupações económicas, sociais e ambientais, forçaram uma organização bastante permeável a influências políticas e clientelares a uma nova atitude de transparência de actuação e a uma nova forma de olhar os recursos públicos.

Não obstante, sentimos algumas dificuldades. Por um lado, e apesar da bibliografia referente à Responsabilidade Social Empresarial estar bastante desenvolvida, as questões concretas sobre a RS no sector público, são bastantes escassas. Por outro lado, os documentos de responsabilidade social interna nas empresas estão, normalmente, vedados ao acesso público, destinando-se aos recursos internos, pelo que verificou-se difícil identificar boas práticas que pudessemos adoptar no panorama administrativo. Todavia, tentámos desenhar um quadro de responsabilidade social na Administração Pública sem olvidar os riscos que corríamos – face à escassez de informação e mesmo de um conceito de Responsabilidade Social adequado ao contexto administrativo -, mas certos que, ambiciosamente, seria de bom grado que a este tipo de preocupações se implementasse nos organismos públicos, em prol de uma gestão mais “humana” dos recursos económicos, humanos e ambientais, acreditando que, no fundo vai ao encontro ao novo paradigma administrativo.

CAPÍTULO 1 – O NOVO PARADIGMA ADMINISTRATIVO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIALMENTE RESPONSÁVEL

Quando analisamos qualquer temática administrativa, é prioritário entender que a Administração Pública actual resulta de um processo transformacional, que remonta ao século passado. De facto, se podemos hoje afirmar que quase todas as democracias industrializadas estão perante um novo paradigma administrativo, baseado em pressupostos da *governance*, podemos, também, acrescentar que essa nova forma de administrar é o efeito da convergência de abordagens administrativas, tais como a burocracia, tradicional e profissional, e os modelos gestionários.

Em rigor, é certo que este novo paradigma fez, inegavelmente, emergir novos valores, mas, trouxe, também novas fronteiras. É que, por um lado, se a Administração Pública vê, através de movimentos reformistas, a linha que a separa do privado cada vez mais ténue (esquecendo muitas das vezes que essa fronteira é constituída por diferenças inultrapassáveis nos valores e nos objectivos), por outro, as empresas privadas assumem, cada vez mais, a noção, e o dever das responsabilidades para com a sociedade, não só a nível económico, mas, também, aos níveis social e ambiental.

Tendo em conta a evolução dos modelos de Estado e Administração e o estabelecimento desse novo paradigma, questionamos se fará sentido que os organismos públicos, numa relação de confiança com os administrados e colaboradores, abalada por casos de particularismo institucional e clientelismo, continuem a ter uma atitude de mero cumprimento legal face à questão da Responsabilidade Social. Ou, ao invés, deverão subir a um segundo patamar de actuação na assunção de responsabilidades económicas, sociais e ambientais não previstas na lei? E sob que perspectivas devemos olhar essa mudança de atitude?

Estas são algumas das questões para as quais pretendemos obter resposta, neste capítulo I, o qual, por razões sistemáticas, iremos iniciar fazendo algumas considerações sobre a evolução dos modelos de Estado e de Administração, nesse sentido, trazendo à colação as principais perspectivas teóricas de modernização administrativa que deram origem à nova e actual Administração Pública.

1.1. A evolução dos modelos de Estado e de Administração.

As sociedades actuais são conduzidas nos moldes de um novo paradigma administrativo, surgido através de processos de modernização, ocorridos, sobretudo, a partir da década de 80. Para contextualizarmos esta nova tendência na relação entre a Administração e os cidadãos - e

também entre a Administração e os seus funcionários - torna-se necessário explorar, explicitando, os modelos de Estado e de Administração, desde a burocracia tradicional do Estado Liberal até aos actuais modelos gestionários.

1.1.1. O Estado Liberal e a Burocracia Tradicional

A burocracia é uma forma de organização que se baseia na racionalidade. Esta base radica na ideia da adequação dos meios aos objectivos (fins) pretendidos, com a finalidade de garantir a máxima eficiência na prossecução dos objectivos identificados. Começou a desenhar-se nos finais do século XIX, tendo-se formalizado entre 1900 e 1920, permanecendo como modelo oficial até ao último quarto desse ano. As principais figuras exponenciais dessa forma de organização são Wilson e Max Weber, tendo este último contribuído para a emergência da ciência do sector público, vindo a obter um papel dominante na escola clássica: através da construção de mecanismos legais para a operação em larga-escala de programas públicos, os quais, funcionariam na perfeição em caso de cumprimento das regras (Lane, 2000), Weber tornou-se no estratega da implementação da burocracia, teorizando-a. A teoria burocrática encontra correspondência no Estado Liberal e tem, como características basilares, o facto de assentar na ideia de administração sob controlo do poder político, com base num modelo hierárquico de burocratas, composta por funcionários, admitidos em concursos, neutrais nas suas decisões, e cujo objectivo era o interesse geral (Rocha, 2000). O denominado modelo burocrático segue os seguintes princípios (Pitschas, 1993):

- Hierarquia de posições;
- Sistema de regras e regulações para implementação de leis e tomadas de decisão;
- Especialização funcional de unidades administrativas e servidores do Estado;
- Relação impessoal com a envolvente da administração pública.

Segundo Pitschas, as vantagens do modelo burocrático traduzem-se na unidade de coordenação das actividades administrativas, na uniformidade e no controlo legal, e na especialização funcional, que aumenta a eficiência e a produtividade, bem como a relação impessoal, que garante a imparcialidade e objectividade a todos os cidadãos. Alguns autores consideram o modelo burocrático como o mecanismo mais certo para conduzir os destinos administrativos. Por exemplo, para Antunes (2007), apesar das suas disfunções, o modelo burocrático e normativo, caracterizador das nossas instituições públicas, traduz a única garantia que permite ao Estado democrático, a qualquer momento, corrigir assimetrias, injustiças e insuficiências dentro do seu próprio sistema.

No entanto, o modelo burocrático tem algumas desvantagens, como é o caso do bloqueio da iniciativa individual dos colaboradores e da participação dos cidadãos, devido à centralização, que impede o sentimento de responsabilidade nos níveis mais baixos, e que, em simultâneo, impede a comunicação entre as equipas especializadas. Adicionalmente, a relação impessoal leva a uma atenção insuficiente para com as necessidades dos cidadãos (Pitschas, 1993). Numa visão crítica, um dos principais “opositores” à redução da burocracia é a dependência da administração face à lei. A lei, que está presente em todos os comportamentos administrativos, diminui, segundo se percebe, a flexibilidade da actuação administrativa nas relações e na satisfação das necessidades dos cidadãos. E, devido ao aumento das funções do Estado, cria-se, na mesma medida, um excesso de burocracia apoiado em estruturas que não dão resposta às novas realidades. Esta incapacidade da “máquina administrativa” deu origem ao conceito popular concretizado na ideia que a burocracia indica uma organização onde a carga administrativa se multiplica, avolumando-se, impedindo as soluções rápidas e eficientes, causando, paradoxalmente ineficiência à organização. Contrariando a concepção original de Weber, o termo burocracia começa então a ser utilizado, paulatinamente, para descrever os defeitos do sistema. O modelo começa então a ser posto em causa e apesar de acompanhar, ainda, o Estado-Providência, iria conviver pacificamente com a designada burocracia profissional.

1.1.2. O Estado-Providência e a Administração Profissional

Após a crise de 1930, os estados passam a assumir o papel de reguladores da economia. Surge, então, o modelo que Pitschas (1993) designa por Estado cooperativo, prestador de uma panóplia muito grande de serviços, pondo em causa o modelo burocrático tradicional.

Mozzicafreddo (2000) destaca três etapas da evolução do Estado-Providência: uma fase inicial, que remonta aos anos 1880/90, durante o estabelecimento das primeiras medidas sociais, embora de carácter assistencial-residual, uma fase intermédia, desde os princípios do século até ao ano de 1945, atinente à constituição de um Estado social e economicamente activo, com influência da concepção “keynesiana”, e, uma última fase, entre os anos do pós-guerra e os anos 1975/80, onde o sistema de acção social é estruturado de maneira articulada, contínua e universal, direccionado às necessidades e exigências sociais, e que se traduz na prática de forte intervencionismo económico e político do Estado na sociedade. As suas principais características são a política de fornecimento de serviços sociais e bens públicos, a regulação e o estímulo à actividade económica.

Este modelo de Estado caracteriza-se, antes de mais, pela relação de estreita proximidade entre a Administração Pública e o poder político, podendo aquela, no limite ter um papel determinante na definição das políticas públicas. Rocha (2000) explica-nos que a racionalidade é substituída pelo incrementalismo, surgindo um novo tipo de gestor público, o profissional, que deveria ter simultaneamente sensibilidade política e capacidade técnica. A chamada burocracia profissional vai, então, ganhando relevo, mas, ainda assim, não exclui a burocracia racional do período anterior. De facto, estes dois tipos de burocracias, a clássica e a profissional (onde os profissionais - médicos, professores, etc. - controlam o poder), convivem pacificamente dentro das organizações públicas, até a altura em que este modelo de Estado entra em crise.

Apesar da grande evolução que trouxe a nível social e mesmo económico, este modelo apresenta algumas disfuncionalidades. Desde logo, o incremento regular da carga fiscal e das obrigações sociais, que suporta a expansão dos gastos públicos, e penaliza sobretudo os estratos sociais médios; a excessiva normatização e regulamentação da situação quotidiana dos indivíduos e das organizações; a expansão sistemática do Estado na sociedade, e outras situações mais específicas que não são integráveis no modelo de acção socioeconómico; e, por último, uma perturbação no funcionamento da legitimidade democrática, uma vez que é susceptível de beneficiar certos grupos sociais e interesses (Mozzicafreddo, 2000).

Estas disfuncionalidades iriam criar, por um lado, um sentimento generalizado de desadequação apelando à mudança da “máquina” administrativa que, agora pesada e ineficiente, se arrastava, carregando um aumento excessivo de funções em quase todas as áreas de intervenção. Por outro lado, as referidas disfunções criavam um enfraquecimento de legitimidade da Administração, dadas as situações frequentes de clientelismo político. É precisamente nesta altura que se começa a questionar o modelo administrativo, ganhando relevo os modelos gestionários. Estes, viriam então a ser aplicados, através de sucessivos movimentos de reforma, em quase todas as democracias industrializadas.

1.1.3. Reforma e movimentos gestionários

Araújo (2000) define a reforma administrativa como uma abordagem gradual dos problemas:

A reforma administrativa tem, em primeiro lugar, como objectivo melhorar o *status quo* através da eliminação daquilo que os reformadores pensam que são defeitos e fontes de baixo nível de desempenho. É um movimento progressivo direccionado para os valores. É uma mudança artificial que parte das políticas e arranjos existentes para os contravir. Neste sentido é uma abordagem gradual aos problemas (Araújo, 2000).

Mas quais seriam, na verdade, os defeitos e fontes de baixo nível de desempenho, que iriam provocar várias iniciativas de modernização administrativa? Apesar destas iniciativas acontecerem, a ritmos distintos, nos vários países onde foram acontecendo, estão, de uma maneira geral, relacionadas com o excessivo peso administrativo. Mozzicafreddo (2001) identifica algumas razões comuns, nomeadamente:

- o peso dos constrangimentos financeiros nas despesas do estado resultantes do aumento dos gastos sociais;
- a complexidade de funcionamento da administração pública;
- a alteração das expectativas, necessidades e exigências dos cidadãos tanto pelo facto do aparecimento de novas expectativas, como pelo facto da progressão dos direitos dos cidadãos;
- as novas tendências de transformação da estrutura do Estado.

Por seu lado, Antunes (2007), refere a crise financeira e o insucesso do Estado, bem como a mudança ideológica a favor do mercado, enfatizando, ainda, quer os baixos níveis de confiança dos cidadãos, a par de sociedades mais ambiciosas, quer a necessidade de prestação de contas pública e o distanciamento e isolamento institucional, e, finalmente a globalização, que traz consigo novas fontes de governação, no que respeita à reforma administrativa. Rocha (2000), refere ainda a desumanização da burocracia, a qual, na medida em que aumentou o seu poder, perdeu a ligação aos seus clientes.

Os modelos gestionários começam então a surgir na generalidade dos países da OCDE, através de sucessivos movimentos reformistas que visavam, em geral, a redução da intervenção do estado e, em particular, o desmantelamento do modelo de Estado Social. Assim, para além de alguns traços comuns nos motivos que originaram as iniciativas reformistas, que, na prática, foram acontecendo, podemos identificar também algumas tendências comuns na natureza dessas mesmas iniciativas. Segundo Mozzicafreddo (2001), a um *nível macro*, as iniciativas de reforma consistem:

...na introdução da lógica gestionária na administração pública, assenta nomeadamente na liberalização e privatização de actividades económicas e sociais do sector público, na redução do peso deste sector público e na flexibilização do regime de trabalho, na desregulamentação, delegação e devolução de competências aos organismos intermediários (Mozzicafreddo, 2001).

Peters (1997) especifica os tipos de reforma a nível *micro*, ou seja, ao nível do próprio funcionamento do sistema, através de um estudo levado a cabo em 18 países. Foram assim identificados 3 tipos de reforma administrativa nos países europeus: as *baseadas na lógica de*

mercado, que utilizam os mecanismos de mercado para fazer as organizações públicas reduzirem custos e aumentarem o desempenho; as *participacionistas*, que pressupõem um envolvimento dos funcionários públicos e dos cidadãos nas decisões, baseando-se, desta forma, na participação como mecanismo de aumento da motivação; e as baseadas na *desregulação*, através da eliminação e da simplificação das normas e procedimentos, vistos como obstáculos ao desempenho da administração. O autor conclui ainda que o tipo de reformas mais frequente, durante o tempo da pesquisa, foi a *participacionista*, seguida das baseadas na desregulação, e pelas baseadas no mercado, as que menos interesse suscitam.

Apesar de surgirem em cadências distintas, estes movimentos de reforma foram-se sucedendo através do aparecimento de modelos gestionários, que são comumente designados por *New Public Management* e *New Public Service*.

1.1.3.1. *New Public Management*

Araújo (2000) faz coincidir os movimentos reformistas no sentido managerial com a vitória dos republicanos nos Estados Unidos e, também, com a vitória do Partido Conservador no Reino Unido, em 1979. Ao deparar-se com sérias restrições económicas, a então primeira-ministra do Reino Unido, Margaret Thatcher, introduziu no país uma série de medidas, que tinham como base o pressuposto da superioridade do mercado em relação ao sector público. Começam a surgir, então, movimentos inspirados pela ideia de introdução de valores económicos, tais como a eficiência e a eficácia, no *modus vivendi* dos serviços públicos, que rapidamente se espalharam aos Estados Unidos da América, à Austrália, à Nova Zelândia, à Escandinávia e à Europa Continental. Esta abordagem alterou as políticas de gestão em áreas como organização, métodos, relações laborais, planeamento e gestão financeira, auditoria e avaliação, e desenvolve-se sob diferentes designações - managerialismo, *New Public Management*, administração baseada no mercado. (Araújo, 2000). O sucessor de Thatcher, Jonh Major, manteria a sua política, nomeadamente através dos *Next Steps*, que se tornariam o paradigma da transferência de funções administrativas para agências independentes.

No modelo managerial, é devolvido aos gestores o direito de gerir, que passam a ter o controlo das organizações, e simultaneamente, é-lhes atribuído os instrumentos de gestão necessários para o prosseguimento da sua missão, responsabilizando-os depois pelos resultados. Para tanto, fixam-se metas e avaliam-se resultados. Utiliza-se a *accountability* como fonte de legitimidade. Apesar das diferenças entre o sector público e o sector privado, que à frente referiremos mais pormenorizadamente, o movimento *New Public Management* é visto como um atenuador dessas mesmas diferenças, na medida em que transpõe os modelos e

métodos organizacionais empresariais para a administração pública. Segundo Antunes (2007), esta nova gestão pública caracteriza-se por:

- a) orientação para a qualidade dos serviços oferecidos aos clientes;
- b) esforços para reduzir os custos e, em particular, assegurar a transparência dos custos de produção;
- c) diferenciação do financiamento, da aquisição e da produção de serviços;
- d) aceitação da independência organizacional de unidades administrativas (muitas vezes no quadro de acordos sobre os serviços e de envelopes orçamentais);
- e) descentralização das responsabilidades de direcção (separação das decisões estratégicas das operacionais);
- f) introdução da avaliação do desempenho e dos resultados (vg. benchmarking, indicadores);
- g) integração de princípios da concorrência (vg. contracting out);
- h) flexibilização do emprego público.

Rocha (2000), por sua vez, define os três princípios, provenientes da escola managerial e que influenciaram a reforma administrativa dos anos 80: descentralização, regulação e delegação de competências. De facto, este autor salienta que o pressuposto fundamental dos novos modelos de gestão pública deve partir, nos alicerces da sua implementação, da ideia de que tudo o que é público é ineficiente e sai mais caro aos cidadãos, por comparação com a produção feita no sector privado.

Mas o NPM, apesar de resultados visíveis nos níveis de eficiência e eficácia dos vários países que o adoptaram, não deixa de ser alvo de críticas, relativamente a uma série de disfuncionalidades. Segundo Rocha, as soluções de mercado, geraram efectivamente mais problemas do que resolveram os existentes. O modelo tradicional, por exemplo, caracterizava-se pela existência de mecanismos contra a corrupção e de *standards* éticos. O NPM trouxe precisamente a erosão destes *standards* éticos, embora acentuando outros valores, tais como a eficiência, eficácia e economia (Rocha, 2000). Lane (2000), por sua vez, resume as cinco grandes críticas dirigidas ao *New Public Management*: (i) que este não passa de uma ideologia de direita, (ii) que não traz nada de novo para além do velho *contracting out*, (iii) que consubstancia um discurso especialmente manipulador, (iv) que é apenas uma mistura incoerente de ideias populares, e finalmente, (v) que o modelo é apenas uma mera extensão ao sector público da teoria microeconómica do sector privado. Em suma, o NPM é apenas uma tendência passageira que se encontra esgotada.

De facto, uma das tendências do NPM foi o aparecimento da ideia de que tudo o que é privado é superior, face ao sector público, sinónimo de ineficiência. Mas esta é, a nosso entender, uma ideia redutora, e a simples transposição das práticas organizacionais e modelos

de gestão empresarial para o sector público, pode revelar-se um erro, pois estamos perante duas realidades distintas. Giauque (2003), por exemplo, aponta algumas especificidades do sector público, nomeadamente o seu carácter político – pois as organizações públicas têm relações muito próximas com as autoridades políticas, e funcionam com base no orçamento sujeito a aprovação por voto, ou seja, estão muito dependentes do contexto institucional em que se encontram -, o seu carácter legal – relacionado com as regras e procedimentos que regulam a actuação deste tipo de instituições, sendo a conformidade dessa actuação adequada a regras e procedimentos, encarados enquanto factor de legitimação -, e a sua cultura específica – relacionada com o espírito de missão dos funcionários destas organizações. Exploremos, desta forma, os factores que diferem em ambos os sectores.

Diferenças entre o sector público e o sector privado

Os sectores público e privado diferem, de facto, em muitas das suas características e, sobretudo, nos aspectos centrais. Esta diferença situa-se precisamente nos objectivos e nos valores que configuram a esfera pública e a esfera privada: respectivamente, o interesse geral e serviço público, e o interesse particular e lógica de mercado (Mozzicafreddo, 2001). Enquanto o Estado assegura uma série de bens colectivos a todos os cidadãos, como é o caso do saneamento, distribuição de água e energia, cuidados básicos de saúde, educação, entre outros, tendo em conta uma série de considerações democráticas e valores constitucionais, o sector privado exerce actividades particulares, produzindo e oferecendo bens e/ou serviços, tendo como ponto de partida e natural consequência o lucro. As organizações públicas distinguem-se pelo maior ênfase à abertura, transparência, equidade, imparcialidade, imputabilidade, e à prestação de contas, factor de sustentabilidade dessas mesmas organizações, mas, acima de tudo, factor de legitimidade.

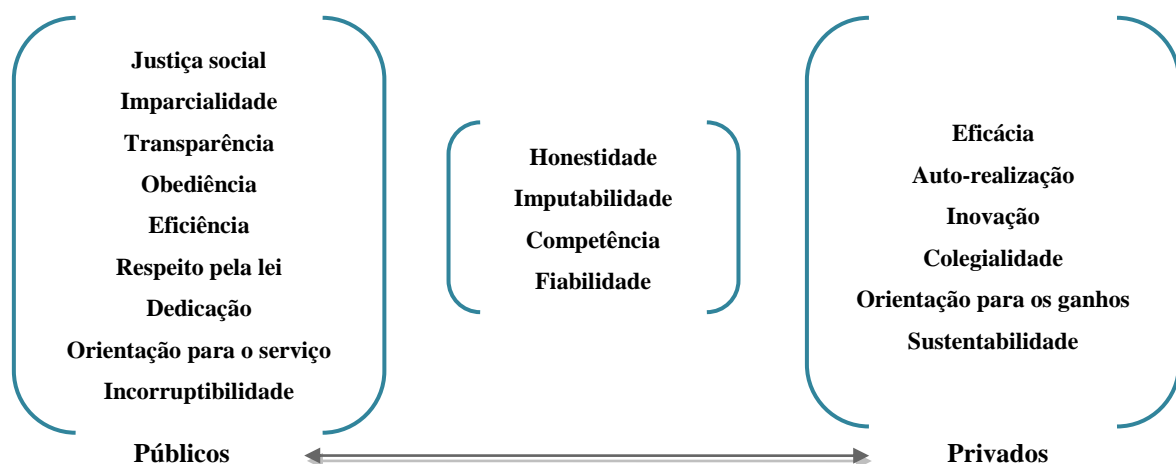


Figura 1.1. - Quadro de referência comum de valores organizacionais públicos e privados

(Van Der Wal, Zeger et al.,2006)

A este propósito, Van Der Wal, Zeger et al. (2006) distinguem valores organizacionais públicos e privados, e, dentro destes, valores comuns a ambas as organizações, como se verifica na Figura 1, que as acabam por orientar em rumos diferentes.

Para além destes aspectos centrais, existem ainda outras características diferenciadoras. Boyne (2002) refere que estas diferenças começam na própria envolvente das organizações. No caso das públicas, organizações geralmente mais complexas e instáveis e mais permeáveis a determinadas influências, a envolvente acaba mesmo por interferir no tipo de gestão utilizada. Também no que diz respeito à liderança, as duas realidades diferem: os dirigentes públicos, mais ou menos dependentes da politização, conforme o tipo de administração onde estejam inseridos, deparam-se geralmente com algumas condicionantes no exercício das suas funções, na medida em que sofrem mais pressões para prosseguir e alcançar um grande número de objectivos. Actualmente, o seu Estatuto¹, insere-se numa cultura de mérito e de exigência, aliás transversal a toda a Administração Pública, tendo em vista actuar através de critérios de qualidade, responsabilidade, eficácia e eficiência, simplificação de procedimentos, cooperação, comunicação eficaz, aproximação ao cidadão. Todos estes critérios são integrados numa gestão por objectivos, orientada para a obtenção de resultados. Estes gestores, que tendem a ser menos materialistas, estão exclusivamente ao serviço do interesse público, devendo pautar a sua actuação por forma a assegurar o respeito e a confiança dos funcionários e da sociedade em geral. Por serem, em regra, estruturalmente mais burocráticos que os gestores das organizações privadas, os gestores públicos têm menos autonomia, o que interfere na tomada de decisões, sofrendo, no entanto menos pressões concorrenciais, pela existência de monopólios naturais, por exemplo em áreas de fornecimento de determinados tipos de serviços. Os objectivos dos gestores privados não são estáticos na medida em que o sucesso no alcance das metas fixadas, assenta no sucesso da empresa e no lucro, do qual pode beneficiar através da atribuição de prémios.

Também a própria actuação organizacional é moldada pela envolvente onde as organizações se encontram inseridas. Se as organizações privadas têm algum espaço de manobra para a adequação dessa envolvente organizacional às tendências de mercado, já as organizações públicas, cujo funcionamento é determinado pelas obrigações legais de disponibilizar certos serviços, enfrentam sérios constrangimentos para penetrar em determinados sectores do mercado. Mintzberg (1996) refere que nem todas as proposições utilizadas na gestão privada podem ser aplicadas ao sector público, nomeadamente a

¹ Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto

autonomização das actividades entre si e perante a autoridade. A autonomização das actividades públicas só poderia ser viável num quadro de políticas bem claras, estáveis durante os sucessivos governos, o que não acontece. E, mesmo que possam ser isoladas horizontalmente, não o podem ser verticalmente, no que respeita ao processo político, uma vez que Governo e Administração são inseparáveis. Outra proposição tem a ver com a quantificação do desempenho. Na prestação de serviço público essa quantificação é extremamente difícil e pode até sofrer distorções. Até a terminologia dos principais *stakeholders* é diferente. Se, no sector privado, o uso do termo *cliente* é comum, e não suscita dúvidas quanto à sua aplicação, no sector público essa terminologia revela-se bastante controversa, para além de limitativa. Porque os cidadãos, para além de clientes, podem ainda ser utentes, beneficiários, contribuintes, eleitores ou eleitos (Mozzicafreddo, 2001). Também Rocha (1995) acentua as diferenças mais significativas entre a gestão pública e a gestão empresarial:

- Contradição entre o interesse público e o lucro como objectivos;
- Restrições legais inerentes à gestão pública;
- Ambiente político na gestão pública com processos de eleição;
- Gestão pública mais preocupada em cumprir as normas e não cometer erros do que resultados;
- Critérios de eficiência postos em causa por razões de oportunidade política;
- Diferenças inultrapassáveis nas relações de poder;
- Padrões organizacionais distintos;
- Origem dos fundos dos impostos e não dos consumidores;
- Concorrência no sector privado e monopólio, em geral, no público, a não ser com a duplicação de actividades;

Desta forma, conclui-se que o sector público e o sector privado são dotados de características específicas distintas entre si. Nesse sentido, concordamos com Mintzberg (1996), que afirma que nem todo o mercado é bom, nem toda a Administração é má. Ambos beneficiam com a aprendizagem mútua e, subscrevemos, a solução reside no equilíbrio entre ambos. É na esteira desse equilíbrio, transcendendo qualitativamente os princípios do modelo NPM, que irá surgir o *New Public Service*, relacionado com valores de cidadania, e da convergência de ambas as abordagens irá surgir um novo paradigma administrativo.

1.1.3.2. *O New Public Service*

Como já vimos, o NPM trouxe-nos valores de negócio como interesse próprio, competição, mercado ou espírito empreendedor. Mas, e acerca de questões, tais como a participação, deliberação, liderança, responsabilidade, justiça, equidade, etc? (Denhardt e Denhardt, 2003). Para Mozzicafreddo (2007), em matéria de serviço público, a aplicação da eficiência não pode estar alheada das questões da equidade e da observância dos procedimentos democráticos. É justamente nesse sentido, e com esse propósito, que surge o *New Public Service* (NPS) geralmente associado à *governance*, uma abordagem mais democrática e social, mais centrada na *responsiveness* e na integridade, e que vem marcando as tendências administrativas. Segundo Denhardt e Denhardt (2003), a administração tradicional hierarquizada, com a concentração de políticas, está a dar lugar à descentralização de políticas, nos mesmos termos que o controlo está a dar lugar à interação e ao envolvimento. Nesse sentido, estes autores destacam os sete princípios do *New Public Service*:

- 1) O papel do funcionário público é ajudar os cidadãos a encontrar e articular os seus interesses partilhados;
- 2) Criação de uma noção de interesse público, colectiva e partilhada;
- 3) As políticas e programas públicos podem ser alcançados com mais eficácia através de esforços colectivos;
- 4) O interesse público é o resultado de um diálogo sobre valores partilhados, e não de interesses individuais. Neste sentido, os funcionários públicos devem construir uma relação de confiança e colaboração com os cidadãos (e não com clientes).
- 5) Os funcionários públicos têm de olhar para além do mercado, nomeadamente para leis, normas, valores ou interesses;
- 6) O sucesso das organizações públicas está, em parte, dependente de processos de colaboração e de liderança partilhada baseados no respeito por todos;
- 7) O interesse público está mais relacionado com funcionários públicos e cidadãos interessados em contribuir para a sociedade, do que propriamente com espíritos empreendedores que agem como se os dinheiros públicos fossem deles.

Trata-se de uma nova AP que tem em atenção as várias partes interessadas e que leva a cabo as suas funções administrativas, através de processos que incluem interesses partilhados, e assentam em valores como a cidadania, ultrapassando-se, por essa via, questões como a legitimidade. As pessoas não confiam na administração, porque não a vêem como responsável, especialmente no que concerne à ética e à integridade (Denhardt e Denhardt, 2003). A abordagem do *New Public Service* vê, nesse âmbito, uma inclusão no processo de reforma à

participação dos cidadãos e dos próprios funcionários públicos. Nesta abordagem, a estrutura da administração é descentralizada, e a sua gestão orientada para a qualidade total. Enquanto isso, a tomada de decisão apoia-se na consulta e na negociação. O interesse público está intimamente ligado ao compromisso. Esta evolução fez emergir formas de regulação jurídica *bottom-up*, em que o “interesse geral” se define no contexto de uma competição de interesses públicos e privados, feita em pleno “espaço público”, traduzindo uma participação múltipla e contraditória na construção do bem comum (Gomes, 2000).

1.1.4. A convergência dos modelos e a formação do novo paradigma administrativo

O NPM e o NPS não são abordagens antagónicas, uma vez que, o que os une um objectivo comum: a reforma de uma Administração Pública já desadequada à realidade actual. A maneira de alcançar esse objectivo é, no entanto, diferente, usando, por um lado princípios de eficiência ou eficácia através da “mão invisível” da auto-regulação do mercado, e por outro, princípios de equidade e cidadania levados através de estruturas administrativas *bottom-up*. Também não são rigidamente balizados no tempo, apesar de podermos identificar uma certa proximidade das reformas dos anos 80 ao NPM e dos anos 90 ao NPS. No fundo, existe uma evolução que não pretende abandonar o modelo managerial, mas sim melhorá-lo qualitativamente. Christensen (2009), por exemplo, no seu estudo efectuado na última década, na Escandinávia e Antípodas, conclui que o *New Public Management* não se apagou totalmente, mas, ao contrário, existe um pós-NPM que o transcende. Esta ideia da convergência das várias abordagens administrativas está presente em vários autores, que, inclusive, sugerem que o modelo administrativo deverá ter em si alguns aspectos do NPM, mas também do NPS e da burocracia weberiana. Para Pitchas (1993), a boa *governance* deve precisamente ser estruturada a partir do modelo burocrático, mas com algumas introduções de preceitos do NPM. O objecto principal da administração, é a implementação formal das leis. Para uma melhoria da administração, o NPM dá uma direcção, nomeadamente através da redução das actividades estatais, reformulando o papel do sector privado e da descentralização das estruturas, capacitando as instituições locais. Assim, para este autor, as reformas gestionárias devem seguir os seguintes princípios:

- acção administrativa orientada para os utilizadores;
- autoridade e especialização nas mãos de quem está mais próximo dos cidadãos;
- institucionalização da competição entre serviços;
- as medidas internas de readaptação organizacional devem seguir uma abordagem de gestão eficiente dos recursos financeiros e de humanos.

Ainda segundo este autor, a administração moderna deverá simplificar estruturas organizacionais, procedimentos administrativos, e preparar os recursos humanos. Trata-se de modernizar a burocracia no sentido de um serviço orientado para o público. Por sua vez, Mintzberg (1996) enfatiza uma administração normativa, baseada em valores, como uma via para microestruturas mais missionárias, igualitárias e motivadas.

De facto, o futuro administrativo parece consistir numa administração regida pelas normas da burocracia, porém, adaptada aos novos modelos gestionários. E a maior contribuição destas duas abordagens, perceptível pelos reformadores administrativos, é a importância do envolvimento do cidadão na elaboração das políticas públicas, e na sua posterior implementação. Esse envolvimento seja pelo “cliente do NPM, motivado por serviços que melhor atendam aos seus interesses pessoais, ou pelo “cidadão” do NPS, motivado pelo apelo da administração à participação por motivos de responsabilidade pública, veio estabelecer uma nova atitude, na medida em que as políticas públicas são construídas com uma noção mais real do interesse público. E será neste contexto administrativo, regido por valores de *responsiveness*, participação, *accountability*, integridade, cidadania e interesse público, que defenderemos um plano para uma gestão mais “humana dos recursos”. Mas, não sem antes referirmos, ainda que brevemente, o processo de modernização português.

1.2. As disfuncionalidades da Administração Pública e processo de reforma administrativa portuguesa.

A administração pública e a esfera política portuguesa sofrem de uma série de disfuncionalidades, nomeadamente (Mozzicafreddo, 2001):

1. Aumento das funções administrativas e das medidas institucionais, o que torna o circuito decisório complexo e descoordenado;
2. Formas organizativas de trabalho, com insuficientes qualificações ou adequação das mesmas às funções e falta de responsabilização individual (o autor aponta a insuficiente burocracia, no sentido weberiano, como uma das disfuncionalidades da administração em Portugal.
3. Falta generalizada de comportamentos e práticas formais, resultante da estrutura organizativa existente, que cimentem o fechamento e autonomização das questões relativas à relação laboral, diminuição do controlo público e fiscalização da responsabilidade dos actos administrativos.

4. Insuficiente responsabilidade pública, por parte da esfera política, pelos actos administrativos (é referido o excesso de *particularismo institucional* como encorajador do corporativismo, pressões e clientelismo).

Antunes (2007) sublinha, ainda, a *tipologia organizacional* da Administração Pública, que é complexa e frequentemente desconhecida, havendo por vezes necessidade de recorrer à doutrina para a compreender. A nível de *estrutura organizativa*, este autor refere a presença das várias áreas funcionais em cada Ministério, não havendo, no entanto, uma coordenação e articulação entre estas. Refere também a falta de articulação e compatibilidade entre a realidade orçamental e os instrumentos de gestão impedindo um controlo mais efectivo.

Resumindo, a administração pública de hoje depara-se com uma série de disfuncionalidades, quer ao nível da sua organização, quer ao nível da falta de polivalência e qualificação dos seus funcionários. A falta de assiduidade e a falta de alguma flexibilidade, em termos laborais, bem como, a ausência de um sistema de motivação com base no mérito/remuneração, são também factores organizacionais típicos da nossa administração. A nível institucional, verificam-se insuficientes procedimentos neutrais, o que, compreensivelmente resulta em “clientelismo”, bem como insuficientes mecanismos de prestação de contas. A duplicação e dispersão de organismos e uma certa descontinuidade de reformas e procedimentos, bem como a presença de um certo corporativismo dos organismos da administração e dos serviços autónomos são outros problemas apontados. A existência de alguma desconfiança e arrogância face ao cidadão parece ser um factor decisivo no contexto da administração, no que respeita à sua actuação de proximidade, e acaba por gerar a própria desconfiança do cidadão face à administração.

No entanto, apesar das disfuncionalidades atrás descritas, é notório o esforço modernizador que tem vindo a ser levado a cabo pelos sucessivos Governos, sobretudo a partir de 1974, e que se tem intensificado e organizado nos últimos anos. A reforma administrativa ocorreu em Portugal num contexto diferente dos restantes países. Para isso, concorreu o facto do Estado Social ter sido implementado tardiamente no nosso país, na mesma altura em que os restantes países tentavam já reduzir o papel do Estado nas sociedades. Mozzicafreddo e Gouveia (2010) introduzem a interessante noção de *categorias de conjunto*, categorias que se complementam e misturam cronologicamente, na sintetização dos diferentes momentos reformistas:

- Reorganização da administração pública e do Estado
- Gestão e avaliação dos recursos humanos
- Simplificação administrativa e desburocratização

Relativamente à primeira *categoria de conjunto*, importa salientar que as primeiras medidas de reestruturação, pós 1974, visavam, sobretudo, uma adaptação ao regime democrático e alteravam a estrutura administrativa, através da introdução de novos departamentos, de novas direcções, e da arrumação da orgânica administrativa. Fase de intervenção directa no sector económico, no mercado laboral e produtivo, estendido ao alargamento das funções sociais, políticas e laborais do Estado, sob a pressão dos grupos de influência, resulta num acréscimo de funções públicas e de estruturas administrativas, e, por conseguinte no aumento dos funcionários públicos. A partir de meados da década de 80, existe uma tentativa de introdução de alterações de carácter mais profissionalizante, e, ainda, começa a reorganização dos quadros e das carreiras. Mozzicafreddo salienta dois traços relevantes e estruturais na reorganização da administração pública: o Sistema Redistributivo da Função Pública- SRFP (1989) e o Código do Procedimento Administrativo (CPA-1991), este último, diploma sobejamente importante, na medida em que altera profundamente a relação da Administração com a sociedade. Seguem-se medidas de modernização da administração orientadas para a informação ao cidadão, para a qualidade no serviço público e para a desburocratização e, a partir de 1995 começa a notar-se um acentuar dos movimentos de cidadania. A partir do ano dois mil, as atenções viram-se para a limitação à entrada de efectivos na função pública que, desde 1979 a 2005, tinham crescido de 372 000 para cerca de 748 000. Em vinte anos, o número de funcionários duplicou (Rocha,2001). Só se verificará uma tendência inversa de 2005 a 2010, com uma redução de cerca de 84 700 efectivos.

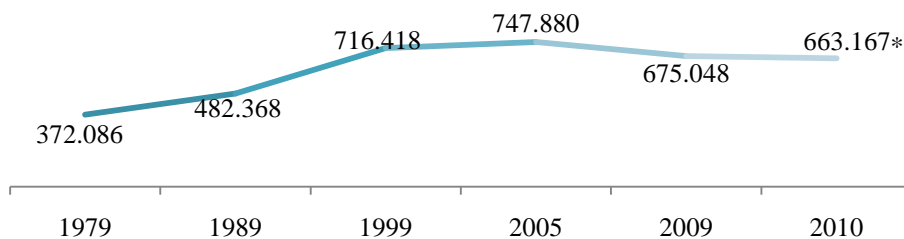


Figura 1.2. – Evolução do nº de efectivos de 1979 a 2010

(*Estimativa boep, nº 3, 2010)

Surge ainda a política do Programa de Reestruturação do Estado e da Administração (PRACE) com o objectivo reestruturar, racionalizar, reduzir a administração directa e indirecta.

A gestão e avaliação dos recursos humanos, a que diz respeito a segunda *categoria de conjunto*, decorrem dos esforços legislativos, nomeadamente através da introdução do SIADAP, que fomenta a promoção pelo mérito e os mecanismos de recompensa na avaliação (introdução da diferenciação), a alteração do regime laboral (Lei nº. 12-A/2008 - Regime de

vínculos, carreiras e remunerações na administração pública) e a introdução do contrato de trabalho em funções públicas (Lei nº. 59/2008).

A terceira *categoria de conjunto*, respeitante ao processo de simplificação administrativa e de desburocratização, tem vindo a ganhar especial relevância nos últimos anos, através da simplificação dos processos e dos procedimentos, da modernização dos serviços e do incremento da informatização desses mesmos serviços. O grande marco é o programa Simplex. Este programa cria medidas diversas para simplificação de licenças e autorizações, criação do Cartão Único do Cidadão, Empresa na hora, entre outros, e que incentiva a informatização, através das TIC, acabando por modificar a própria interação da administração com o cidadão, desde logo, disponibilizando um grande número de serviços *on-line*.

1.3. A nova atitude administrativa: a Administração Pública Socialmente Responsável.

Através da evolução da Administração Pública nas últimas décadas, estamos agora perante uma nova ordem administrativa, mais eficiente e eficaz, e mais próxima do cidadão. Mas, em simultâneo, as administrações actuais enfrentam uma série de constrangimentos, não só financeiros, mas relacionados com situações contextuais de incerteza. A questão da legitimidade está na ordem do dia. Para Bovaird e Loffler (2003) uma organização pública não pode ser julgada, apenas, mediante a excelência dos seus serviços, deve também ser excelente na maneira como exerce as suas responsabilidades políticas, ambientais e sociais. Na opinião dos autores, esta ideia está na base da reforma da “*public governance*”, surgida após um período de *New Public Management*. Por outro lado, verifica-se um atenuar entre as fronteiras das esferas pública e privada, à medida que vão sendo adoptadas práticas de gestão empresarial na Administração Pública, que se vai revelando uma tendência crescente de incluir as práticas sociais no mundo empresarial. A Responsabilidade Social Empresarial manifesta-se em princípios éticos elevados e na busca pela qualidade das relações entre a empresa e a sociedade. A transparência passa a ser um atributo positivo para a imagem pública e reputação das empresas. A adopção de padrões de conduta ética, que valorizem o ser humano, a sociedade e o meio ambiente, são cada vez maiores. Pinto (2008), questiona a tendência para separar o mercado do Estado, pois “o mercado é um domínio de realidade social”, e define vários patamares de actuação, na reflexão da responsabilidade social das empresas. Por nosso turno, defendemos que, se a tendência administrativa foi de transcendência face às práticas do mercado, a AP não deverá agora deixar-se ultrapassar no

que concerne à temática da responsabilidade social, por toda a importância que esta tem na sociedade actual. E, dado que esta noção surgiu no contexto das empresas, importa agora explorar o conceito de Responsabilidade Social Empresarial e as várias abordagens que lhe têm sido feitas.

1.3.1. Ponto de partida: a Responsabilidade Social Empresarial.

O Livro Verde da Comissão Europeia (2003) explicita, acerca do conceito de Responsabilidade Social, que este “é promovido sobretudo pelas grandes empresas, embora as práticas socialmente responsáveis existam em todos os tipos de empresas, públicas e privadas, incluindo PME e cooperativas.” De facto, os estudos referentes a responsabilidade social têm-se dirigido essencialmente para o sector privado, e tem-se desenvolvido o conceito de RSE/RSC², não existindo quase bibliografia sobre a RS no sector público. É precisamente essa evolução em torno do conceito de RSE, bem como as suas várias abordagens teóricas que agora iremos abordar, para depois podermos avançar para um conceito de RS mais adequado à esfera pública.

Evolução do conceito de RSE

O conceito de RSE tem, literariamente, uma longa história. Embora existam referências à RSE anteriores a 1950, Carroll (1999) assinala que o início da “era moderna” do conceito é marcado pela obra de Howard Bowen *Social Responsibilities of the Businessman*, publicado em 1953, propondo, ainda, que este autor seja apelidado de “Pai da Responsabilidade Social Empresarial”. Das várias questões colocadas por Bowen, existe uma de particular interesse: Que responsabilidades para com a sociedade se espera, razoavelmente, que um homem de negócios assuma?

A partir da década de 1960, a ideia de que o único propósito da empresa é o lucro começa a ser contestada, e a literatura sobre RSE desenvolve-se consideravelmente, sobretudo por académicos. Para Keith Davis (1960) as “decisões e acções dos empresários são tomadas, pelo menos parcialmente, por razões que vão para além dos interesses económicos e técnicos directos da empresa”. Em 1961, Cells and Walton referem-se aos problemas que surgem quando o sector corporativo lança a sua sombra sobre a cena social, e os princípios éticos que devem reger a relação entre a corporação e a sociedade. Frederick e McGuire são outros autores desta época que se dedicam à reflexão sobre a responsabilidade social.

² Ambos os termos são utilizados na comunidade académica para a tradução do conceito original de CSR - *Corporate Social Responsibility*. No entanto, optámos pelo termo RSE por ser o que mais frequentemente é utilizado.

A partir dos anos 70 o conceito de responsabilidade está ligado ao surgimento de legislação social significativa e à criação de agências e comissões nesse sentido. Começa a reconhecer-se que o ambiente, os empregados e os consumidores são *stakeholders* da empresa que clamam direitos legais e éticos. As definições de RSE tornam-se cada vez mais específicas, e outras como *Corporate Social Responsiveness* tornam-se comuns. As contribuições mais notáveis para a construção do conceito, durante os anos 1970, incluiu as obras de Johnson, Davis, Steiner Eells e Walton, Sethi, Preston e Post, e Carroll. Também o CDE constrói nesta altura, o seu modelo de três círculos concêntricos³. Na década seguinte a ênfase foi colocada nas tentativas de medição e realização de pesquisas sobre RSE, e foram menos produtivos ao nível de definições originais. Neste âmbito, destacam-se as contribuições de Jones, Drucker, Wartick e Cochran, e Epstein.

Finalmente, na década de 1990, o conceito de RSE transpõe-se de forma significativa para temas alternativos, tais como a teoria dos *stakeholders*, a teoria da ética empresarial e cidadania corporativa (Carroll, 1999). Wood (1991), por exemplo, estabelece neste período um modelo de Performance Social Corporativa (PSC) que tem em conta as preocupações RSE. Durante esse tempo, houve uma continuação da tendência para operacionalizar o conceito de RSE e para enfatizar e tornar centrais os temas alternativos da RSE, ainda que em consonância com esta teoria. Quase toda a produção literária em torno da definição de RSE vai de encontro às definições já propostas. Só na primeira década de 2000 surge, com o Livro Verde da Comissão Europeia, uma posição institucional relativa à Responsabilidade Social.

Certificações e entidades de RS

As organizações actuais, sejam públicas ou privadas, estão sujeitas a pressões constantes, quer devido à competitividade do mercado, quer devido ao elevado número de cidadãos - cada vez mais informados e exigentes na sua relação com o que é público. As certificações, ao nível das organizações públicas, servem precisamente como mecanismo de suporte de relações de confiança entre a administração e os administrados

A norma internacional SA 8000 foi a primeira norma auditável a nível mundial que certifica organizações com Sistemas de Gestão da RS implementados. Foi lançada em 1997 pela *Social Accountability International* (SAI), baseando-se em 12 convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), na Declaração dos Direitos do Homem das

³ O modelo de CSR do CDE consiste em três círculos concêntricos. O círculo de dentro representa o cumprimento das funções económicas básicas: crescimento, produtos, emprego; o círculo intermédio representa a sensibilidade à mudança dos valores e prioridades sociais; e o círculo de fora, o papel mais activo na melhoria de envolvente social.

Nações Unidas dos Direitos da Criança (Norma Internacional SA 8000, 2001). A metodologia adoptada por esta norma, na qual entidades independentes implementam auditorias às organizações no sentido de atestar os princípios desenvolvidos pelas mesmas, permite expor ao público os valores seguidos pelas organizações, tornando credível o trabalho desenvolvido. Seguiu-se-lhe, em 2003, a norma *AA 1000 Responsibility Assurance Standard*, cujo objectivo era monitorizar as relações entre a empresa e a comunidade onde está inserida. Entretanto, em Portugal, é criada a APEE, Associação Portuguesa de Ética Empresarial, em 2002.

Com a crescente preocupação do tema da RS, surgiu a *ISO 26000*, a norma internacional de responsabilidade social, que foi aprovada a 21 de Maio de 2010, em Copenhaga, por um grupo de trabalho, que integrou cem países e quarenta organizações internacionais, reunindo quatrocentos delegados de todo o mundo. Durante cinco anos, o Grupo de Trabalho da *ISO 26000*, composto por representantes de empresas, governos, sindicatos, organizações não-governamentais e consumidores, definiu consensualmente os requisitos da norma, que depois foi votada e aprovada pelos 153 países que compõem a Organização Internacional de Normalização, entrando em vigor a 1 de Novembro de 2010. Não constituindo um sistema de gestão *standard*, já que não configura propósitos contratuais ou de certificação e regulação, a *ISO 26000* propõe a integração das organizações numa comunidade fortalecida pela satisfação mútua de necessidades, através do diálogo com os *stakeholders*, e de estratégias colaborativas que permitam envolver essas partes e responder às suas expectativas legítimas. Permite às empresas saber por onde começar, tendo não só os referenciais, mas os assuntos mais prementes e, acima de tudo, as acções recomendadas. Criada para poder ser aplicada em todo o tipo de organizações, e tendo tido como “co-construtores” os *stakeholders* de todas essas organizações, esta norma apresenta-se como o referencial mais universal de Responsabilidade Social.

Portugal, à semelhança de outros países da Europa, desenvolveu a sua norma nacional de responsabilidade social com vista a acompanhar as tendências internacionais e assim criar um referencial que permitisse distinguir as organizações que, de facto, apresentam uma política estruturada e consistente neste domínio. A norma NP4469-1 (Sistema de Gestão da Responsabilidade Social) incentiva as organizações a definir o sistema de valores que melhor representa a organização e os princípios que orientam a sua actividade, a gerir os aspectos mais relevantes para a sua actividade, e a sensibilizar e envolver fornecedores críticos.

Abordagens à RSE

O tema RSE tem merecido várias abordagens da comunidade académica. Para as explorarmos iremos adoptar a versão de Garriga e Melé (2004), que agruparam as teorias de RSE, em quatro grupos: teorias instrumentais, políticas, integrativas e éticas.

TEORIA	ABORDAGENS	DESCRIÇÃO	REFERÊNCIAS
Instrumentais	Maximização de valor para o lucro	As empresas investem em actividades sociais (incluindo as filantrópicas), desde que contribua para aumentar a sua riqueza.	Friedman (1970) e Jensem (2000)
	Estratégias de vantagem competitiva	As empresas promovem investimento social desde que se verifique uma melhoria do contexto competitivo.	Porter e Kramer (1996)
		As empresas promovem estratégias baseadas nos recursos naturais.	Hart (1995) e Litz (1996)
		As empresas promovem estratégias da base da pirâmide económica.	Prahalad e Hammond (2002), Hart e Christensen (2002) e Prahalad (2003)
	Marketing das causas	As empresas apoiam causas que melhorem a sua imagem e reputação.	Varadarajan e Menon (1988) e Murray e Montanari (1986)
Políticas	Constitucionalismo empresarial	As empresas detêm poder considerável na sociedade e capacidade para influenciar o equilíbrio do mercado.	Davis (1960, 1967)
	Teoria do contrato social integrativo	As empresas assumem um contrato social entre a sociedade.	Davis (1960, 1967); Donaldson e Dunfee (1994, 1999)
	Cidadania empresarial	As empresas têm deveres de cidadania perante a sociedade de que fazem parte.	Wood e Lodgson (2002), Andriof e McIntosh (2001), Matten e Crane
Integrativas	Gestão de assuntos sociais	As empresas devem atender, avaliar e responder aos sinais e expectativas do desempenho social da sua envolvente.	Sethi (1975), Ackerman (1973), Jones (1980), Vogel (1986) e Wartick e Mahon (1994)
	Responsabilidade pública	As empresas devem ter em consideração na sua performance social as políticas públicas e da regulamentação.	Preston e Post (1975, 1981)
	Gestão de stakeholders	É necessário a empresa fazer uma gestão equilibrada dos interesses dos stakeholders.	Mitchell e tal. (1997), Agle e Mitchell (1999), Rowley (1997)
	Desempenho social da empresa	As empresas socialmente responsáveis são aquelas que procuram a legitimidade social e conseguem responder às questões sociais.	Carroll (1985), Warrick e Cochran (1985), Wood (1991) e Swanson (1995)
Éticas	Teoria normativa dos stakeholders	Os stakeholders têm interesse nas acções da empresa, implicando por parte desta uma resposta adequada.	Freeman (1984, 1994), Evan e Freeman (1988), Donaldson e Preston (1995), Freeman e Phillips (2002) e Philips et al. (2003)
	Direitos humanos	As empresas devem obedecer aos Direitos Humanos universais.	Princípios Globais (1999) e UN Global Compact (1999)
	Desenvolvimento sustentável	As empresas devem adoptar políticas de desenvolvimento sustentável, garantindo os direitos das gerações presentes e futuras.	Comissão Mundial do Desenvolvimento Sustentável – Relatório de Brundtland (1987), Gladwin e Kennelly (1995)
	O bem comum	Como membros da sociedade, as empresas devem contribuir para o bem comum e o progresso da comunidade.	Alford e Naghton (2002), Melé (2002) e Kaku (1997)

Quadro 1.1. - Abordagens e Teorias de RSE segundo Garriga e Melé (*adaptado de Garriga e Melé, 2004*)

As teorias instrumentais da RSE focalizam a realização de objectivos económicos através de actividades sociais. Destas teorias, resulta sempre alguma vantagem económica, como é o caso da Teoria da Firma de Friedman, cujo objectivo é o maximizar os lucros para os accionistas. De facto, no seu artigo para o *New York Times*, em 1970, Milton Friedman limita a responsabilidade social das empresas à maximização dos lucros e à criação de riqueza. A vantagem pode, por outro lado, ser a nível competitivo, como defendem Porter e Kramer (2002), através da melhoria de potencialidades. Mais tarde, em 2007, estes autores afirmariam que a RSE pode ser uma fonte de oportunidades, inovação e vantagens, e que a desvinculação das abordagens de RSE existentes esconde, precisamente, essas vantagens. Uma outra vertente, indicada por alguns autores, subscritores das teorias instrumentais, visa a utilização da RSE, como ferramenta de marketing, associando a empresa a uma causa social.

As teorias políticas, por sua vez, centram-se no poder detido pelas empresas e no uso responsável desse mesmo poder. Moir (2001) refere, a propósito da teoria do contrato social, que Donaldson e Dunfee desenvolveram uma teoria integrada dos contratos sociais quanto à forma como os gestores decidem num contexto ético. A “licença para operar” vai depender do cumprimento das obrigações relativas às expectativas sociais e da conformidade da resposta. Os gestores tendem assim a desenvolver estratégias de imagem e de conformidade simbólica de modo a garantirem a legitimidade da empresa (Moir, 2001). É como se existisse um contrato entre as empresas e a sociedade. Na abordagem da cidadania empresarial, também integrante deste grupo, são enfatizados os deveres de cidadania que as empresas têm em relação à comunidade onde se inserem.

As teorias que consideram a sociedade importante para a existência da empresa, que deve integrar nas suas decisões os valores da sociedade, são, segundo Garriga e Melé, as teorias integrativas. A RS é uma função de gestão das organizações no contexto da vida pública, daí que Preston e Post (1975) proponham o termo Responsabilidade Pública, uma teoria um pouco difusa, segundo a maior parte dos autores, e cujo maior contributo foi a percepção da ideia que a empresa e a sociedade são sistemas interdependentes. Carroll (1991), por sua vez, propõe um modelo piramidal único que incorpora 4 categorias de responsabilidade social empresarial: económicas, legais, éticas e discricionárias. Neste grupo insere-se ainda a teoria da reactividade social das empresas. Segundo Freeman e Stoner (1985), a reactividade social “se concentra no modo como as empresas respondem as questões, ao invés de tentar determinar sua responsabilidade social final” (Freeman e Stoner, 1985). Ela é constituída por duas abordagens básicas: o nível micro, que analisa a reactividade individual das empresas em relação às questões sociais (o modelo de Ackerman), e o nível

macro, que estuda as forças que determinam as questões sociais às quais as empresas devem reagir (o modelo de Preston e Post).

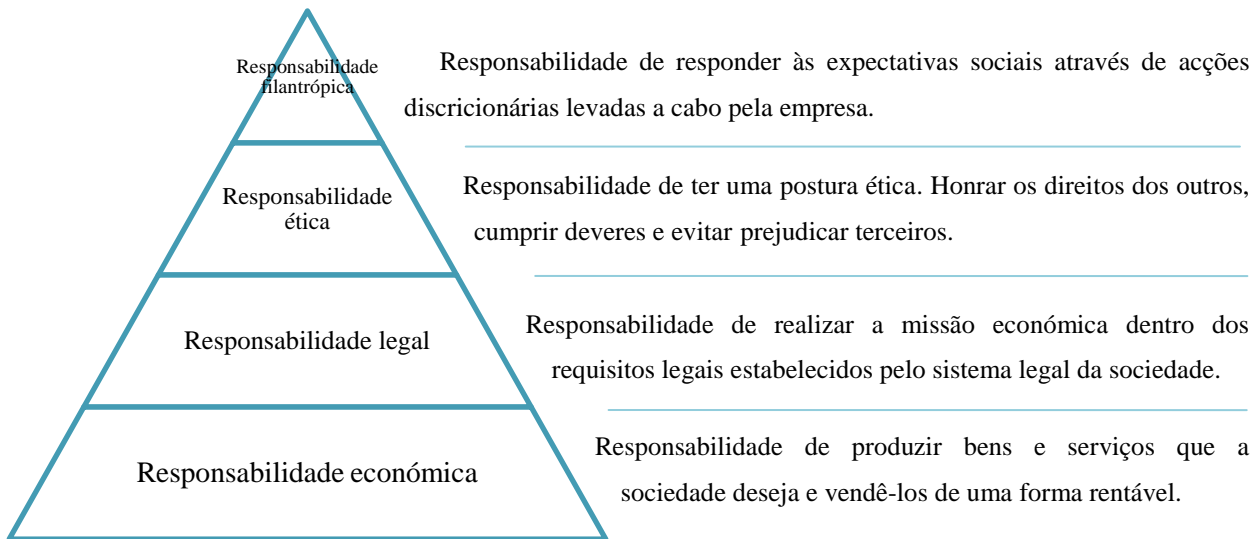


Figura 1.3. – Modelo multidimensional de RSE (Carroll, 1991)

Por último, as teorias éticas têm por base a ideia de que os valores éticos intervêm nas relações entre a sociedade e a empresa o que leva estas a aceitarem a RS como dever ético. A teoria dos *stakeholders* de Freeman (1984), desenvolveu-se em torno a forma como as empresas actuam e auxiliam no prognóstico do comportamento organizacional; instrumental - identifica os resultados esperados em função de determinadas formas de acção e a normativa - interpreta a função da empresa, o modo como as empresas deverão agir. Esta teoria é a que tem obtido o maior número de estudos e críticas.

1.3.2. Construção de um conceito de Responsabilidade Social Administrativa

Carroll escrevia ao fechar do século XX:

“À medida que a teoria vai sendo desenvolvida e a pesquisa conduzida, os académicos podem rever e adaptar as definições existentes de RSE ou podem surgir novas definições; no entanto, no presente momento, é difícil imaginar que esses novos conceitos poderiam desenvolver-se de forma distinta e distante do terreno que foi estabelecida ao longo do último meio século.” (Carroll, 1999)

De facto, não nos parece que a noção de RSE ou RSC possa evoluir muito mais. Não obstante, acreditamos na possibilidade de surgirem outros conceitos, paralelos, tais como o de Responsabilidade Social Administrativa. Após a pesquisa efectuada em torno desta temática verificámos que a maior parte dos estudos académicos direccionam-se para as várias abordagens de um tipo de responsabilidade das empresas, que para além das obrigações legais, começam, a partir dos anos 50, a preocupar-se com factores sociais ou ambientais. No

entanto, começam a ser efectuados esforços no sentido de estender a responsabilidade (social) ao sector público, sem que tenha havido a preocupação com a adaptação do seu conceito. As referências que existem no contexto público são, no essencial associadas à Responsabilidade Social Organizacional ou simplesmente a Responsabilidade Social, termos que, em rigor não nos parecem totalmente adequados.

A noção de Responsabilidade Social Organizacional, apesar de aplicável ao sector público, é demasiado abrangente, e pode conter em si tanto organizações públicas como organizações privadas. No entanto, parece-nos pouco adequado aplicar um termo que define a responsabilidade social e ambiental das empresas privadas aos organismos públicos. Para além das diferenças atrás mencionadas, principalmente ao nível dos valores e objectivos, que estabelecem as fronteiras entre a esfera pública e a esfera privada, as abordagens à temática são completamente distintas, devido a vantagens e desvantagens díspares. Basta olharmos, por exemplo, para o resumo das principais desvantagens apontadas à RSE feito por Davis (1973) para verificarmos que a maioria não se aplica ao sector público:

- O principal objectivo de uma empresa centra-se na produtividade económica e na maximização dos seus lucros;
- Falta de competências sociais das empresas;
- Enfraquecimento do equilíbrio internacional dos custos de produtividade, e consequente perda de competitividade;
- Excessiva concentração de poder no sector empresarial;
- Falte de *accountability* em áreas não susceptíveis de prestação de contas;
- Falta de um consenso alargado em torno da área de RS;
- Elevados custos do envolvimento social.

De facto, a única desvantagem comum parece ser os custos envolvidos, sem retornos a curto prazo, mas, até aqui, podemos considerar esses gastos como medida preventiva para eventuais custos que o Estado poderá ter, no exercício das suas funções sociais.

Por outro lado, o termo Responsabilidade Social é também muito difuso, isto porque, um sujeito, ainda que não esteja integrado em qualquer organização, pode actuar de forma social e ambientalmente responsável. Como exemplo, podemos referir aquele indivíduo que faz reciclagem dos resíduos sólidos da sua habitação. Este exemplo ilustra o indivíduo singular que age de forma ambientalmente responsável. Se, por outro lado, o indivíduo é voluntário de alguma instituição de solidariedade social, já nos parece que age de forma socialmente responsável. E também esta responsabilidade não pode ser confundida com aquela que decorre da função administrativa.

Assim, atingindo este ponto da exposição, e perante as considerações apresentadas, parece haver lugar para avançarmos com o conceito de Responsabilidade Social Administrativa, o qual, tendo por base o conceito de RSE do Livro Verde da Comissão Europeia, podemos designar como a iniciativa voluntária de todos os organismos que prosseguem a função administrativa, em integrar na prossecução das suas missões, objectivos e atribuições, e nas relações com as partes interessadas, preocupações sociais e ambientais que transcendem as suas obrigações legais. Nesta perspectiva defende-se que, tendo em conta as considerações de Pinto (2008) sobre os vários patamares que a responsabilidade social pode assumir nas empresas, o modelo de RSE do CDE (1971) e o modelo piramidal de Carroll, os organismos que prosseguem a função administrativa podem encontrar-se em 3 patamares de actuação face à RSA:



Figura1.4. - Atitude/Posição dos organismos públicos face à RSA (*proposto pela própria*)

Assim, face à Responsabilidade Social Administrativa, os organismos podem cumprir apenas a ordem jurídica; podem ser “reactivos” e, assim, reagir às mudanças da envolvente; podem ser “pró-activos”, e agir por antecipação relativamente a essas mudanças. O nosso estudo centrar-se-á essencialmente na defesa de uma atitude que se situe no segundo patamar, dada a posição actual do vários organismos se centrar essencialmente no primeiro patamar.

Tendo em consideração o que estudámos relativamente à RSE, defendemos que o conceito de RSA poderá ter várias abordagens quanto à sua génese fundacional, nomeadamente abordagens de ordem ética e instrumental e política.

O factor ético da RSA

A questão ética ganha maior dimensão quando nos referimos à responsabilidade social e ambiental da Administração Pública. A Ética, do grego *ethos*, carácter, modo de ser, é uma disciplina filosófica de duplo enfoque: saber e ciência sobre o comportamento humano. Mas não é um saber meramente contemplativo, pois contempla uma praxis – um saber virado para a acção, orientado os comportamentos no sentido do bem. (Quadros, 2008:3). Em formulação bem simples, a Ética é “o processo pelo qual se clarifica aquilo que é certo e aquilo que é errado e se age de acordo com o que é certo (Denhardt, 1995:108).

A Administração Pública, por sua vez, está exclusivamente ao serviço do interesse público, respeitando direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Os seus órgãos e agentes devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé. Mas, enquanto parte de uma organização pública, estes órgãos e agentes confrontam-se, não raras vezes, com situações não regulamentadas, requerendo uma escolha entre várias alternativas que precisam de ser avaliadas, como certas ou erradas, de acordo com o sistema de valores dessa mesma organização. Essa escolha é feita num contexto em que o primado do interesse público é muitas vezes antagónico aos interesses dos próprios funcionários. São estas situações de escolha que constituem questões éticas. E é esta liberdade de actuação que nos remete para a questão da responsabilidade. Esta discricionariedade pressupõe que existe liberdade no exercício da vontade e que se pode escolher entre duas ou mais alternativas, decidindo-se, no final, agir de acordo com determinados valores. Só mediante esta liberdade de escolha se pode dizer que um agente é responsável pela acção. Daí que defendamos a existência de um segundo patamar na atitude organizacional face à questão da RS, pois que, no primeiro, não tendo liberdade de escolha, somos “obrigados” a agir de acordo com a lei. Ao recusar a indiferença perante os seus funcionários, cumprindo apenas a lei, a Administração recusa uma atitude meramente contemplativa, para se assumir como participante activa na sua envolvente. Essa acção emergente, sustentada na sua liberdade, permite à Administração agir por forma responsável socialmente.

Mas reflectamos sobre as motivações éticas para uma postura administrativa responsável do ponto de vista social. Anteriormente referimos que o Estado não tem, apesar das sucessivas tentativas em contrário, refreado o seu crescimento. Ora, este crescimento é proporcional ao alargamento da multiplicidade de funções administrativas das últimas décadas, que, por sua vez, representa um aumento proporcionalmente elevado de riscos éticos. Daí que exista a necessidade cada vez maior de difundir uma postura ética.

A própria mudança de valores pressiona a Administração Pública para a alteração de comportamentos. Ou seja, mudam os tempos, e da mudança resulta a alteração do que é correcto ou justo, na medida em que o progresso histórico e social afecta os valores de uma sociedade. “Uma sociedade é tanto mais rica, sob o ponto de vista moral, quanto mais possibilidades oferece aos seus membros para assumirem a responsabilidade, pessoal ou colectiva, pelos seus actos” (Dias, 2004). Dito isto, a consciência de carácter ou a liberdade de comportamento aumentam a responsabilidade dos comportamentos morais.

Também o aparecimento de um novo paradigma administrativo fez emergir um novo leque de valores, tais como a transparência e participação aliados às exigências dos cidadãos e às relações de confiança com o Estado, cada vez mais abaladas e pressionantes das actuações administrativas. A promiscuidade é também apontada como uma das disfuncionalidades da Administração Pública. Mozzicafreddo (2001) refere precisamente a presença de algum *particularismo institucional*, bem como pouca interiorização de padrões e valores de cidadania e promiscuidade entre diferentes esferas dos actores públicos e privados. Mas, ainda segundo este autor (2003), “este *particularismo institucional*, sendo uma realidade política inerente aos regimes democráticos,... não pode limitar os objectivos e a legitimidade democrática nem, o que é por mais evidente, apresentar-se como uma das características mais salientes no lugar de um modelo de ética política e de isenção pública”. A Ética surge então como fonte de legitimidade administrativa.

Por outro lado, o processo de globalização afectou de forma muito significativa as preocupações dos estados com as questões éticas. As organizações internacionais pressionam-nos para práticas transparentes e alertam para a necessidade de elaboração de códigos de conduta do serviço público e de adopção de mecanismos normativos de cooperação para a detecção e combate à corrupção. Em 1997, por exemplo, a ONU, com base na proposta do Grupo de Especialistas do Programa das Nações Unidas para a Administração Pública e Finanças, adopta uma série de princípios directores para a ética no comportamento profissional dos funcionários. Segue-se-lhe a OCDE, em 1998, com doze princípios da ética do serviço público e no ano seguinte o Conselho da Europa aprova uma convenção sobre corrupção que Portugal ratifica. Assim, as questões éticas voltam a ser atuais, pela percepção de novos valores, e as organizações internacionais apelam à responsabilidade social das organizações, através de parâmetros de promoção de comportamentos correctos e de combate à corrupção.

O factor instrumental e político da RSA.

Obviamente que, numa primeira análise, o motor para uma administração pública mais responsável económica, social e ambientalmente, relaciona-se com factores de origem ética, pois o objectivo primordial é, ao contrário das empresas, o interesse público. Mas, numa abordagem diferente da RSA, podemos considerar também as motivações de natureza instrumental, pois correspondem a ganhos significativos para a organização. Mas que vantagens retiram as organizações públicas em ser socialmente responsáveis?

Ao nível externo, na sua relação com os cidadãos, esses ganhos têm a ver com questões de legitimidade. Os organismos públicos actuais, mergulhados nos constrangimentos orçamentais de uma profunda crise económica, vivem constantemente pressionados para conter custos e poupar recursos. Por outro lado, a imagem do que é público é, actualmente, tendencialmente inferior à imagem do que é privado. Assim, a sustentabilidade dos organismos públicos é constantemente posta em causa, através da concessão de serviços a entidades privadas, vistas como mais eficientes e eficazes. Para promover a credibilidade e recuperar a legitimidade, a Administração Pública deve apostar no equilíbrio das relações que mantém com todas as partes interessadas, especialmente com os cidadãos e com os seus funcionários. Esse equilíbrio, estabelecido preferencialmente através do diálogo e da transparência, só pode ser alcançado através de um mecanismo que permita uma constante adequação à mudança, como é o caso da RSA, através de princípios éticos e de transparência. Estes permitem responder às situações de corrupção, de preocupações sociais para com a comunidade e colaboradores, que lhe permitam apoio da sociedade e altos índices de motivação, e de defesa das questões ambientais, que lhe permitam poupar recursos e conter custos enquanto se desenvolve de forma sustentável. A RSA poderá ser, desta forma, um meio de defesa que permite aos organismos públicos sobreviverem em tempo de difíceis relações de confiança entre a Administração Pública e os cidadãos. Ao serem eficazes, eficientes e rigorosos, sem deixarem de ser solidários, equitativos e ambientalmente sustentáveis, os organismos públicos não permitirão a sensação de falta de legitimidade que hoje paira sobre eles.

Ao nível interno, a RSA pode funcionar como um veículo transportador de melhorias significativas ao próprio funcionamento do sistema, através da motivação e do desenvolvimento profissional dos seus colaboradores. Para além de promover um comportamento ético, que mais dificilmente cairá em situações desviantes de corrupção, irá funcionar, face aos recursos humanos, como factor motivacional, numa altura em que as compensações monetárias estão bastante limitadas. Ao promover o bem-estar social dos seus

colaboradores, os organismos irão proporcionar, em paridade, uma melhoria do clima organizacional, o que permite obter ganhos de produtividade. O ambiente mais humanizado diminui a concorrência exagerada e estimula o desempenho profissional. Simultaneamente, aposta no capital humano desenvolve profissionalmente os colaboradores. Funcionários com competências profissionais, e pessoais, mais desenvolvidas, permitem o enriquecimento das tarefas e proporcionam maior amplitude e maior profundidade ao sector público. E por último, os organismos mantêm a competitividade a nível de captação dos recursos humanos, face ao sector privado.

1.4 Conclusão

Conclui-se, referindo que o processo de reforma e de modernização do Estado e da Administração Pública evoluiu desde a burocracia profissional, característica do do Estado-Providência, até aos modelos gestionários, que trouxeram novas formas de actuação administrativa. O paradigma, hoje, é o de uma administração movida pela ideia de introdução de valores económicos, tais como a eficiência e a eficácia, mas, também, pelo princípio da cidadania activa. A preocupação com questões tais como a legitimidade, abalada por relações de confiança difíceis com os administrados, ou a necessidade crescente de uma transparência da gestão dos recursos públicos, impõem um nível de exigência administrativa cada vez maior. Colocam, sobretudo, uma mudança de actuação.

A Responsabilidade Social Administrativa pode ter um papel determinante nos organismos públicos, estabelecendo valores éticos, tão reclamados pelos movimentos de modernização, que se justificam quer pelo aumento da complexidade das funções do estado, quer pelas pressões internacionais. Por outro lado, pode significar um elemento de sustentabilidade dos organismos públicos, através da recuperação da credibilidade e, sobretudo uma força motivadora dos funcionários. Esta pode ocorrer através de uma aposta no capital humano e no desenvolvimento das suas competências.

Investiguemos, então, no capítulo seguinte, as medidas que poderão significar essa mudança de actuação da administração, caracterizando, em primeiro lugar a organização onde terá lugar o nosso estudo, os SMAS de Loures, e posicionando-a face à questão da RSA.

CAPÍTULO 2 – UM PLANO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL ADMINISTRATIVA INTERNA PARA OS SMAS DE LOURES

Duas questões se colocaram quando iniciámos o presente trabalho de projecto: a primeira, relacionada com a escolha da organização onde iríamos propor a aplicação do modelo estudado, e a segunda, relacionada com a opção da vertente de Responsabilidade Social que o modelo conteria.

Quando optámos pela questão da Responsabilidade Social na Administração Pública, deparámo-nos com uma série de dificuldades relativas à temática. Dificuldades essas causadas, não só, pela inadequação do próprio conceito de RSE, mas, também, pela falta de informação relativa à sua aplicação aos organismos públicos. No entanto, a escolha da instituição onde aplicaríamos um eventual plano para a adopção de práticas económica, social e ambientalmente responsáveis, não foi, de todo, uma dificuldade. A organização onde nos encontramos inseridos, e, portanto, numa posição privilegiada para o acesso à informação, pareceu-nos uma opção natural. Simultaneamente, o facto de ser uma organização que, paulatinamente tem vindo a demonstrar alguma vontade para ir mais além, no que concerne às suas preocupações sociais e ambientais, faz dela a candidata ideal para um projecto deste género. Assim, os SMAS de Loures surgiram como a escolha óbvia para um plano de RSA. E com esta opção, ultrapassámos naturalmente a primeira questão.

A segunda questão, relacionada com a vertente na qual iria incidir o nosso plano, foi resolvida através da percepção da limitação de tempo com que nos deparávamos, bem como na dificuldade em conhecer a realidade económica, social e ambiental da comunidade envolvente, onde pudessem ocorrer medidas de responsabilidade social que fizessem a diferença. Depois, a própria natureza da organização, direccionou-nos para a vertente interna. Ao fazer parte da estrutura da Câmara Municipal de Loures, que tem uma actuação bastante activa perante a comunidade, mormente a nível social, iria criar-se uma duplicação de intervenção. Por último, o papel ambientalmente activo perante a comunidade jovem, através da sensibilização ambiental que tem vindo a ser levada a cabo nas escolas do concelho, não correspondia aos esforços internos para objectivos ambientais. Assim, optámos por propor um Plano de Responsabilidade Social Administrativa Interna (PRESAI) para os SMAS de Loures.

O Livro Verde (2003) explicita a responsabilidade social na sua vertente interna:

“A nível da empresa, as práticas socialmente responsáveis implicam, fundamentalmente, os trabalhadores e prendem-se com questões como o investimento no capital humano, na saúde, na segurança e na gestão da mudança, enquanto as práticas ambientalmente responsáveis se relacionam sobretudo com a gestão dos recursos naturais explorados no

processo de produção. Estes aspectos possibilitam a gestão da mudança e a conciliação do desenvolvimento social com uma competitividade reforçada.”

Colocar em prática um plano de RS constrói um ambiente de trabalho saudável e propício à realização profissional dos recursos humanos, e, uma vez que a margem de compensação monetária dos servidores do Estado é diminuta, parece-nos que este mecanismo é uma forma alternativa de sustentabilidade do emprego público, evitando a “fuga” de grande parte dos quadros para o sector privado. Por outro lado, tendo em conta os recentes cortes nos vencimentos dos funcionários públicos, e as medidas propostas para o Orçamento do Estado para o ano de 2012, ao lado da aposta cada vez mais forte nas práticas de responsabilidade social pelas empresas privadas, os trabalhadores públicos surgem desfavorecidos, défice esse que aqui se tenta colmatar.

Por outro lado, os funcionários públicos afastam-se cada vez mais dos seus dirigentes, cuja imagem é, por vezes, não raras vezes, como a de um cliente político, ao invés do profissional qualificado e cujo currículo e experiência justificam a respetiva posição. Simultaneamente, os recrutamentos públicos revelam grandes fragilidades no que concerne à correspondente legitimidade. A questão da ética e da transparência na atuação administrativa ganha relevo, justamente porque é vista como uma forma de ultrapassar as desconfianças perante o público interno das organizações públicas. E perante este novo paradigma de actuação administrativa, cuja relação com os cidadãos se baseia (ou pelo menos afirma esse objectivo) em valores tão elevados como o princípio da transparência, a cidadania, ou a responsabilidade, não é coerente que não se desenvolva uma forma diferente de olhar os profissionais que a compõem e, nesse sentido, estabelecer uma relação que se rege por padrões de integração, motivação, equidade, qualidade, no clima organizacional, acrescido do respeito por objectivos de desenvolvimento sustentável. É precisamente nessa esteira que desenvolvemos o PRESAI para os SMAS de Loures.

2.1 A organização em causa: Serviços Municipalizados de Loures

Importa agora, para que possamos definir estrategicamente o PRESAI na organização em causa, nomeadamente ao nível dos seus objectivos e vertentes de actuação, caracterizar (ainda que brevemente) os Serviços Municipalizados da Água e do Saneamento da Câmara Municipal de Loures, a nível de missão, objectivos, recursos humanos, área financeira e especificar a posição que assume perante a RSA.

2.1.1 Breve caracterização da organização

Os Serviços Municipalizados de Loures foram criados em 1950 e visavam a exploração das redes de água e electricidade. Actualmente têm como missão distribuir água, recolher e conduzir a tratamento águas residuais e resíduos sólidos urbanos, nas áreas geográficas dos Municípios de Loures e Odivelas. Como todos os Serviços Municipalizados, têm uma organização autónoma dentro da administração municipal, e neste caso são geridos por um conselho de administração presidido, por inerência, pelo Presidente da Câmara de Loures. Têm um orçamento privativo, anexado ao orçamento municipal, onde se inscrevem os totais das suas receitas e despesas, com obrigatoriedade de constituição de um fundo de reserva para ampliações, eventuais prejuízos e depreciações ou amortizações extraordinárias. A criação deste tipo de serviços públicos de interesse local visam satisfazer necessidades que a iniciativa privada não proveja de modo completo e as suas tarifas (o preço do serviços prestados) devem cobrir os gastos de exploração e de administração, bem como permitir a constituição das reservas necessárias.

A nível de recursos humanos é uma instituição caracterizada pela predominância de mão-de-obra operária, nomeadamente trabalhadores inseridos na carreira de Assistente Operacional, que representa cerca de 70% do total de efectivos, como se pode verificar no Quadro 1. De facto, do número total de efectivos, apenas 7,6% são técnicos superiores, e 18,4% são Assistentes Técnicos.

Dirigentes	14
Técnico Superior	75
Informáticos	13
Assistente Técnico	192
Assistente Operacional	729
Outros	14
Total	1037

Quadro 2.1. - Número de efectivos SMAS por carreira

A média etária situa-se nos 45,6 anos de idade, e verifica-se uma ligeira tendência para o envelhecimento dos efectivos, pois que, comprados os valores em 2009 e 2008, podia verificar-se que eram de 44,45 e de 44,04, respectivamente. Quando caracterizamos a instituição em função do sexo, verificamos a seguinte distribuição: uma taxa de 73.5% de efectivos masculinos e de 26.5% de efectivos femininos.



Figura 2.1. - Distribuição de efectivos SMAS por sexo

Relativamente à área financeira, se observarmos, por comparação, os anos de 2009, verificamos que a instituição demonstrou uma tendência negativa no ano de 2010, face ao período homólogo, reduzindo os Proveitos e aumentando os Custos, dando origem a resultados operacionais negativos.

	2009	2010
Proveitos Operacionais	56.462.382,68 €	54.048.683,53 €
Custos Operacionais	52.353.726,22 €	54.537.041,70 €
Resultados Operacionais	4.108.656,46 €	- 478.358,17 €

Quadro 2.2. – Resultados operacionais financeiros dos SMAS 2009/2010

Em relação à área comercial, importa ainda dizer que estamos perante uma organização com perto de 170.000 clientes na área geográfica de Loures e Odivelas.

Reestruturação e objectivos da instituição

O Decreto-Lei nº. 116/84, de 6 de Abril, veio permitir a organização dos serviços municipais em moldes que permitem aos municípios responder, de forma eficaz e eficiente, às solicitações decorrentes das suas atribuições e competências. Nesse âmbito, os Serviços Municipalizados de Loures foram alvo de reestruturação em 2009, com vista à tomada de um conjunto de medidas que elevassem a qualidade dos serviços prestados. Os objectivos estratégicos dos SMAS, após a reestruturação, passam por: garantia de satisfação dos clientes; promoção de uma imagem de referência em termos de boas práticas; melhoria da eficiência operacional, contribuição para a realização profissional dos colaboradores; minimização do impacto ambiental no desempenho da actividade e ainda um objectivo adicional que passa pela Certificação da instituição.

A crescente exigência dos munícipes, as novas leis da regulação, os normativos do sector onde os SMAS actuam e o quadro legislativo do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) tornaram premente a consolidação de uma dinâmica interna de modernização administrativa e tecnológica. Esta dinâmica assenta basicamente em dois vectores: políticas de gestão integrada, de forma a proteger a

sustentabilidade ambiental, económica e financeira dos meios e recursos, e gestão por processos, nomeadamente a simplificação de procedimentos (incluindo a gestão digital de documentação), de modo a contribuir para uma maior eficiência e eficácia para o cidadão e o ambiente. Analisaremos, em seguida, se os SMAS de Loures pode ser considerada uma organização económica, social e ambientalmente responsável.

2.1.2 Posição da organização face à Responsabilidade Social Administrativa.

Área económica

No que diz respeito à área económica, os SMAS adoptaram um posicionamento de cumprimento da ordem jurídica, tanto a nível interno como a nível externo, sem qualquer sinal de inovação. De facto, o instrumento utilizado para uma postura ética, em moldes económicos é o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, recomendado pelo Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC). As três principais áreas de risco, identificadas nesse documento, são as áreas da contratação pública, dos recursos humanos e a área financeira. Na área de contratação pública, identifica-se o risco de eventuais adjudicações à mesma empresa e a adopção, como prática recorrente, de aquisições de valor superior ao preço de mercado. As medidas de resposta passam por fazer a prospecção de mercado com a intenção de encontrar empresas dentro da mesma área de negócios ao lado da observação permanente dos responsáveis pelas aquisições. Na área de recursos humanos é apontado o risco da subjectividade dos critérios de seleção adotados nos procedimentos concursais. Aqui, os SMAS respondem com o estabelecimento de critérios objectivos e de guiões de entrevista. Também se aponta a ausência de fundamentação de resultados nas decisões de avaliação, bem como a utilização excessiva de recurso ao trabalho extraordinário. Neste ponto, propõe-se que seja exigida a fundamentação das decisões e que sejam dadas orientações para a não autorização do uso de trabalho extraordinário, como forma de suprir necessidades permanentes. Por último, são apontados os riscos na área financeira, nomeadamente a falta de controlo sobre a execução orçamental por deficiência da aplicação informática usada para o efeito, disfuncionalidades decorrentes na contabilização de documentos financeiros, deficiências na inventariação e avaliação de bens e, finalmente pagamentos de documentos sem a respectiva autorização. As medidas propostas prevêm a melhoria da aplicação informática existente e a aplicação rigorosa do Manual de Controlo Interno e do POCAL.

Área Social

Na área social, os SMAS, através da sua actuação, percorrem já terreno de RSA, uma vez que actualmente demonstram preocupações e algum trabalho já realizado, nomeadamente pelo

respectivo Sector de Acção Social, no sentido de promover a inserção socioprofissional dos trabalhadores. Essa inserção tem vindo a ocorrer quer através do acompanhamento individualizado, quer em articulação com outros sectores, divisões, serviços e instituições. No quadro infra é possível identificar as áreas onde a intervenção social foi efectuada.

PROBLEMÁTICAS	
Habitação	1
Trabalhadores com restrições para o exercício das suas funções por deliberação de junta médica	5
Trabalhadores inaptos temporariamente para o exercício das suas funções	3
Trabalhadores inaptos definitivamente para o exercício das suas funções	1
Saúde mental	2
Acidente de trabalho	24
Equipamento protecção individual	17
Sócio-familiar	4
Processo disciplinar	1
Toxicodependências	20
Sócio-económicas	5
Doença	18
Adequação profissional	32
Trabalhadores aptos com restrições para o exercício das suas funções	117

Quadro 2.3. – Distribuição das problemáticas dos colaboradores SMAS

No âmbito das problemáticas identificadas no quadro 2.3. salientamos a existência do projecto de intervenção do consumo excessivo de álcool e uso de outras drogas, num total de 22 sessões/reuniões, enumeradas no gráfico seguinte:

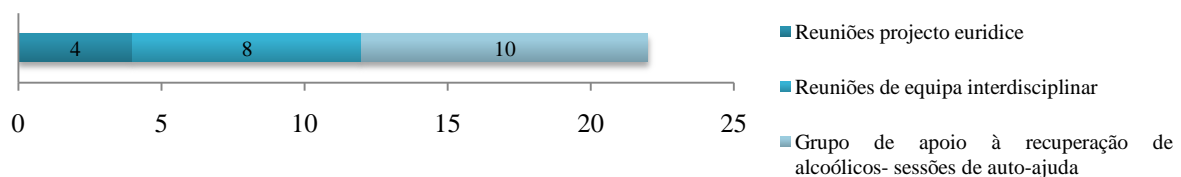


Figura 2.2. - Distribuição das reuniões/sessões de apoio

Também ao nível da igualdade e da qualidade no local de trabalho, os SMAS desenvolvem um trabalho meritório. Nesse âmbito, a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE), uma entidade criada em 1979 para combater a discriminação e promover a igualdade de oportunidades e de tratamento entre mulheres e homens no trabalho, no emprego e na formação profissional, tanto no sector público como no sector privado, e que atribui anualmente o prémio “Igualdade e Qualidade”, distinguiu os SMAS através da atribuição de

uma menção honrosa, salientando, nesse domínio as boas práticas que têm vindo a ser seguidas pela instituição, valorizando-se os seguintes aspectos:

- Protocolo de cooperação estabelecido com a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), de onde resultou a nomeação de duas conselheiras municipais para essas matérias;
- Adopção de um Plano Municipal para a Igualdade;
- Recrutamento, crescente, de mulheres para profissões predominantemente masculinas;
- A existência de uma política de recrutamento e selecção que garante a não discriminação em função do sexo;
- A formação de um trabalhador na área da Igualdade de Género que dará formação interna;
- A facilitação das necessidades de conciliação entre a vida pessoal, familiar e profissional, designadamente em termos da organização do tempo de trabalho;
- A concessão de 8:30H mensais a todos os trabalhadores para resolução de questões pessoais;
- A existência de procedimentos para avaliação e reparação de danos no caso de desrespeito da dignidade de homens e mulheres no local de trabalho.

Existem, também, algumas iniciativas de desporto, praticadas ao longo do ano, e, igualmente protocolos firmados com entidades desportivas, que visam o acesso dos funcionários ou dos seus descendentes. Ao nível externo, não temos conhecimento de iniciativas que, socialmente, coloquem os SMAS num plano de Responsabilidade Social Administrativa.

Área ambiental

Ao nível interno, e como exemplo, apesar das preocupações ambientais terem levado à utilização de mecanismos de controlo de consumo de recursos, como é o caso das torneiras de baixo consumo usadas pelos SMAS, e de serem disponibilizados, nas respectivas unidades orgânicas, depósitos para reciclagem de papel e cartão, não podemos considerar, ainda assim que esta organização está numa posição ambientalmente responsável, uma vez que estas iniciativas surgem de forma dispersa, que não incentiva os colaboradores a corresponderem às preocupações ambientais. As iniciativas de índole ambiental, como quaisquer outras, devem acontecer de forma integrada, apesar de não terem de surgir necessariamente ao mesmo tempo. Por via de regra, os colaboradores tendem a ter no seu local de trabalho os mesmos hábitos que cultivarão em casa, e vice-versa.

No entanto, ao nível da acção ambiental externa, consideramos que a actuação do SMAS posiciona-se, já, no centro da RSA. Na verdade, esta organização tem demonstrado a preocupação de levar a cabo, no exercício das suas atribuições, acções de sensibilização ambiental junto dos jovens do concelho, nomeadamente nas escolas do ensino básico. Estes programas de educação ambiental visam sensibilizar os mais jovens para a temática da poupança da água através do programa denominado “Água... Pequenos Gestos, Grandes

Conquistas”, e para o tema da reciclagem de resíduos sólidos, através da iniciativa “Há festa no embalão”. O público-alvo são jovens alunos, pois estes são vistos como futuros decisores existindo a preocupação de os tornar cidadãos ambientalmente presentes, mas, também através deles, é possível chegar aos encarregados de educação, aos professores, aos auxiliares de acção educativa, acabando por afetar, nessa medida toda a comunidade. Assim, no domínio da actuação activa, incentiva-se toda a comunidade a ser ambientalmente responsável, o que não é coerente com a posição interna de desinteresse na formação ambiental dos colaboradores do SMAS.

2.2 Definição estratégica do PRESAI nos SMAS de Loures

Após a caracterização da organização, o diagnóstico de actuação dos SMAS de Loures face à temática da Responsabilidade Social Administrativa indica, como demonstrado no quadro 2.4., que estamos perante uma organização que, pese embora tendo já desenvolvido algumas iniciativas responsáveis social e ambientalmente, tem ainda uma margem considerável para se desenvolver face à RSA, em todos as suas vertentes.

		1º Patamar face à RSA Cumprimento estrito da ordem jurídica	2º Patamar face à RSA Reacção à envolvente através da adopção de medidas que vão para além da legislação
Vertente Económica	Interna	x	
	Externa	x	
Vertente Social	Interna	x	x
	Externa	x	
Vertente Ambiental	Interna	x	
	Externa	x	x

Quadro 2.4. Posição dos SMAS de Loures face à RSA

A defesa de um Plano de Responsabilidade Social Administrativa Interna visa, sobretudo, o aproveitamento dessa margem de desenvolvimento através do suprimento de algumas lacunas, face a uma posição plenamente responsável, aproximando a actuação dos SMAS ao novo paradigma administrativo e às práticas mais recentes utilizadas pelo sector privado, tais como os como mecanismos de estabelecimento de confiança com os *stakeholders*, a motivação dos seus recursos humanos e a gestão racional dos recursos ambientais.

Por isso, na vertente económica, as medidas de responsabilidade social relacionam-se basicamente com uma postura assente em valores éticos que permitam uma conduta rigorosa a nível da utilização dos recursos públicos. Por um lado, as medidas propostas visam uma atitude pedagógica cujo objetivo se prende, no essencial, com a promoção da ética e dos

comportamentos correctos, tidos como elementos estruturantes da relação entre a organização e os seus colaboradores. A seu lado, tende-se à responsabilização das condutas desviantes, nomeadamente através de mecanismos que permitam uma actuação célere nessas circunstâncias, sempre que verificadas. Por outro, pressupõe uma melhoria do desempenho organizacional, através da combinação da promoção da transparência, do incentivo à participação dos colaboradores e de uma monitorização constante dos indicadores de desempenho.

Na vertente social, a bandeira do investimento do capital humano é, neste plano, defendida como o veículo para o desenvolvimento pleno da organização. É essencial, acima de tudo, a continuação do trabalho que tem vindo a ser feito na área do apoio social e da igualdade. Conjugando essa continuidade, é necessário a abertura a novos aspectos, tais como a conciliação com a vida profissional e pessoal, a adequação à mudança, ao incentivo à cultura e ao desporto, mas, também, a outras matérias como a questão da segurança e higiene no trabalho e igualdade e não discriminação. Só assim será possível ampliar a motivação dos colaboradores, aumentar a produtividade, atrair profissionais qualificados e manter aqueles que ainda fazem parte do sector público, combater o absentismo.

A necessidade de preservação dos recursos naturais e a progressiva tendência para as organizações agirem de forma ambientalmente responsável, através de uma postura amiga do ambiente, moldam a vertente ambiental do PRESAI. Assim, neste ponto, propõe-se a adopção de medidas que permitam uma redução dos recursos utilizados e simultaneamente um reforço da reciclagem de materiais, enquanto se defende uma postura pedagógica que aposte na sensibilização e na educação ambiental dos colaboradores. A certificação funcionará como mecanismo impulsor da actuação ambientalmente responsável.

Assim, como se pode verificar na figura 2.3, este é um plano que atuará simultaneamente na vertente económica, social e ambiental, e cuja implementação se desenrolará em três fases: uma fase inicial que corresponderá ao assumir de um compromisso do Conselho de Administração e à criação das unidades orgânicas necessárias para a execução do Plano, uma fase intermédia na qual serão implementadas as medidas e uma fase final, de avaliação, tendo em vista o lema de “melhoria contínua” e de divulgação dos resultados num Relatório de Sustentabilidade.

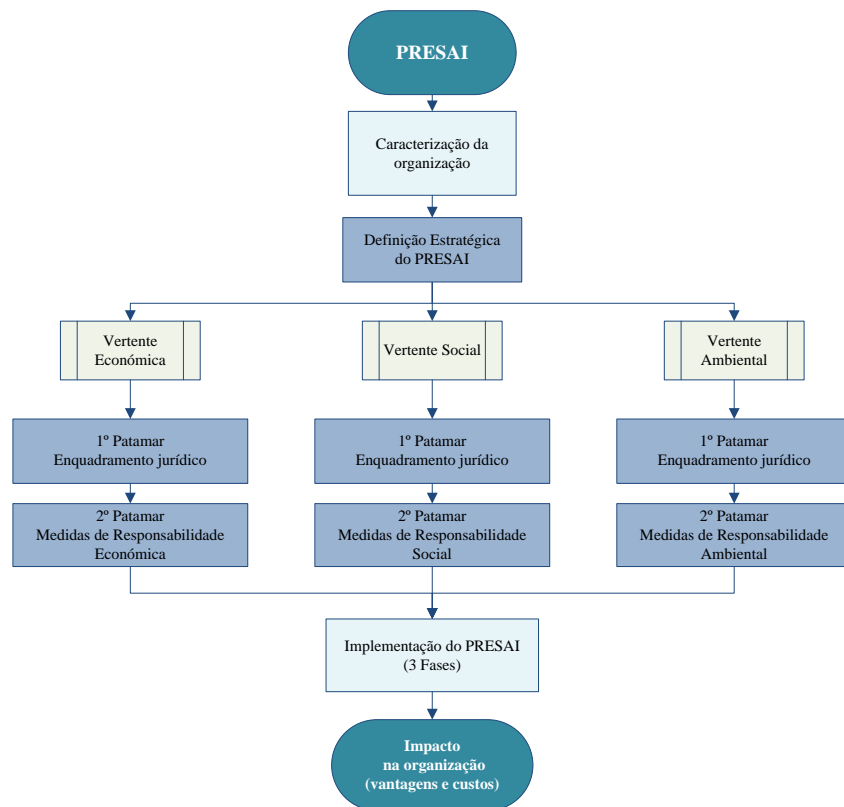


Figura2.3. – Modelo de concepção do PRESAI

2.3. A vertente económica. Um plano de valores para a ética, transparência, eficiência e a eficácia.

2.3.1. O primeiro patamar: quadro jurídico económico

O papel do indivíduo é fundamental na construção da ética do nosso século, nomeadamente através dos valores e das decisões quotidianas. O papel das organizações, especialmente as públicas, não é menor, e pode ser avaliado através de uma gestão orientada por valores determinados e por uma actuação económica responsável. Ora, ao explorarmos o papel que a ética pública tem tido no nosso país, verificamos que os últimos anos têm sido marcados por sucessivas notícias de práticas desviantes cometidas a vários níveis, que impedem que o real valor do comportamento público ético possa florescer. Particularismo institucional, falta de práticas de *accountability* na utilização dos recursos públicos, sensação de impunidade face a comportamentos desviantes, pouca neutralidade na selecção de dirigentes e mesmo de colaboradores são apenas algumas das disfuncionalidades da vida pública portuguesa.

Citando Maria José Morgado (2011), que, acerca da corrupção, afirma que este fenómeno “tornou o País mais pobre, aumentou os custos dos serviços públicos, enfraqueceu o Estado”, propomo-nos analisar a legislação referente à matéria da corrupção, nomeadamente a Lei n.º 36/94, de 29 de Setembro, com a redacção conferida pela Lei n.º 32/2010, de 02 de

Setembro (Código Penal). Basta um olhar mais atento sobre a legislação em causa para concluir que existiu uma intenção de, mais que reprimir através da punição dos factos já consumados, prevenir as acções relativas a crimes de corrupção, peculato e participação económica em negócio, entre outros. Para concretizar as acções de prevenção, os serviços da Administração Pública têm a obrigatoriedade de entregar toda a “informação relativamente a notícias de factos susceptíveis de fundamentar suspeitas do perigo da prática de um crime”.

Essa informação pretende-se recolhida no seio dos serviços em causa – onde o crime poderá ser praticado. Cabe aos serviços, ainda, solicitar, periodicamente, e a título officioso “sindicâncias, inspecções e outras diligências que se revelem necessárias e adequadas à averiguação da conformidade de determinados actos ou procedimentos administrativos, no âmbito das relações entre a Administração Pública e as entidades privadas”. Por último, propor “medidas susceptíveis de conduzirem à diminuição da corrupção e da criminalidade económica e financeira”, através da colaboração estreita com a Polícia Judiciária, designadamente organizando acções de formação e de esclarecimento e colóquios com os funcionários e dirigentes administrativos.

A imposição de práticas anticorrupção permite, acima de tudo, aumentar os índices de confiança na Administração Pública simultaneamente com uma maior idoneidade na actuação dos serviços e agentes administrativos, criando no cidadão a convicção de excelência, quer nos funcionários, quer na actuação administrativa, esta apenas orientada pelo interesse público prosseguido. São estas medidas, de maior proximidade com os titulares da acção penal, que permitem comportamentos dissuasores de corrupção.

Assim, a análise legal permite abrir, mais que uma janela de oportunidade, uma porta a medidas de responsabilidade social na vertente económica. Diante destas constatações, parece-nos que o Tribunal de Contas tem um papel importante na promoção da ética na gestão pública e garantia do exercício pleno da cidadania. Paralelamente, o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), entidade administrativa independente que funciona junto do Tribunal de Contas e tem como fim desenvolver, nos termos da lei, uma actividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas (artigo 1º da Lei nº 54/2008), recomendou, em 2009, que os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, devem elaborar Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, e remetê-los ao CPC e aos órgãos de superintendência, tutela e controlo.

No que respeita à contratação pública, e sem recuarmos muito no tempo, antes de 2008 Portugal enfrentava um sério problema sobre a transparência nas formas de execução dos contratos ditos “públicos”, que englobam as empreitadas de obras públicas, aquisição de bens

e serviços, concessões, parcerias público privadas celebrados pelo Estado, autarquias, institutos públicos, empresas públicas. Era, pois, frequente ouvirmos expressões como as “derrapagens” nos valores dos contratos, as adjudicações “às mesmas empresas” e as parcerias público-privadas “com reduzido grau de risco para os privados” e a proliferação do “ajuste directo”. Justamente por esta razão, ao lado do crescente nível de investimento público na União Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho aprovaram, em 31 de Março de 2004, a Directiva 2004/18/CE que, quando transposta para o nosso ordenamento, originou o Código dos Contratos Públicos (CCP).

Nos procedimentos concursais o apelo à concorrência permite uma maior transparência procedimental até à escolha da melhor proposta. O mesmo não se diz relativamente ao ajuste directo – artigo 112.º e seguintes do CCP – em que a entidade adjudicante pode convidar uma ou várias entidades à sua escolha. Na verdade, a partir da entrada em vigor do CCP, o ajuste directo deixa de ser o procedimento excepcional que era até então, passando a ser um procedimento paritário face ao concurso público. Não obstante, é certo, os limiares de adopção do ajuste directo são mais baixos, mas, também é certo, o artigo 24.º do CCP, estabelece critérios materiais para a celebração de quaisquer contratos, por ajuste directo. Isto é, uma vez “encaixadas” numa das alíneas do artigo 24.º do CCP, as entidades adjudicantes podem celebrar quaisquer contratos, de qualquer valor, podendo escolher, apenas, uma entidade – entenda-se à sua escolha. Portanto, e apesar das apertadas regras, a verdade é que o ajuste directo continua a ser utilizado, ainda hoje, para a adjudicação de grandes “obras públicas”, levando a uma crescente desconfiança dos administrados. Note-se que em certas situações – ex: aquisições de bens e serviços correntes – é, no entanto, o ajuste directo que mais serve o interesse público (por ser, em regra, um procedimento mais célere, uma vez que a tramitação não está sujeita a prazo).

Paralelamente, a questão da neutralidade no recrutamento e avaliação do desempenho dos cargos públicos é uma questão séria na AP portuguesa, sendo indispensável a necessidade de uma política que, por um lado, premeie os funcionários mais eficazes, tendo em conta o trabalho desenvolvido, e por outro, garanta a imparcialidade dos procedimentos concursais. Um funcionário premiado, monetariamente, ou através do reconhecimento profissional, estará mais apto a defender-se de fenómenos de corrupção.

Por outro lado, sem ceder a tentações partidárias ou a clientelismos, garante-se um recrutamento com base nas competências, ajudando assim à tão premente captação de talentos e competências na Administração Pública. Os principais princípios orientadores do recrutamento público são, a nosso ver, os princípios da concorrência (ou do concurso), da

imparcialidade e da boa-fé. O mais importante é o princípio da concorrência, pois determina, por via de regra, que o acesso à função pública seja precedido de um procedimento concursal. Esse procedimento concursal traduz-se na concorrência real e efectiva, entre vários candidatos à celebração do contrato objecto do referido procedimento concursal. Depois, em clara dependência com este princípio, estão os princípios da imparcialidade e da boa-fé. Ou seja, para que um concurso seja, real e efectivamente, se trate de um procedimento concorrencial torna-se urgente que decorra de forma imparcial, escolhendo o concorrente através de critérios objectivos. Quanto ao princípio da boa-fé este traduz-se, sinteticamente, no dever de actuação administrativa cuja meta é, apenas, o objectivo que se pretende alcançar com a actuação empreendida. Ou seja, um procedimento concursal deve ter como único objectivo escolher o melhor de entre vários candidatos e não, como acontece não raras vezes, fazer do procedimento concursal um “fato à medida” de um determinado sujeito. No entanto, apesar da legislação e dos princípios orientadores do recrutamento público, é normal assistirmos a uma “fuga” a essas orientações através de procedimentos concursais “feitos à medida de interesses particulares” e de avaliações de desempenho, nas quais os objectivos são manipulados de forma a premiarem clientes pessoais ou partidários.

Assim, e subscrevendo a mensagem das Nações Unidas, no âmbito da iniciativa *Global Compact*, para o dia internacional anticorrupção (9 de Dezembro): “O que preconizamos para os sectores público e privado, devemos também nós, Nações Unidas praticar. Uma cultura organizacional ética é um dos melhores antídotos para a corrupção” defendemos o pressuposto de uma postura organizacional ética que dirige o eixo económico do PRESAI para os SMAS de Loures.

2.3.2 Subir ao segundo patamar: a responsabilidade económica

O eixo económico do PRESAI pressupõe, antes de mais, uma pedagogia para a promoção da ética e dos comportamentos correctos, designadamente através da criação e divulgação de um Código de Ética e de Conduta. No entanto, essa política de pedagogia é insuficiente para fazer face a um cenário administrativo como o atrás referido. Assim, torna-se também necessário recorrer a mecanismos de desincentivo de condutas desviantes, nomeadamente os que permitam uma rápida averiguação dos ilícitos e sua penalização, bem como a articulação com entidades criminais. A criação de um gabinete de *Compliance* poderá ajudar na resposta a esse tipo de condutas. Sustenta-se também postura transparente que favoreça a participação dos colaboradores na definição dos procedimentos, e a avaliação constante de parâmetros de eficiência e eficácia.

2.3.2.1 Ética, transparência e prevenção da corrupção

Criação de um Código de Ética e Conduta

No quadro da crescente necessidade das organizações direccionarem a sua actuação através de comportamentos éticos e transparentes, o Código de Ética e de Conduta surge como um instrumento chave de operacionalização deste objectivo. Através deste mecanismo, os SMAS poderão estabelecer objectivos gerais de carácter ético que pretendem alcançar e, paralelamente, partilhar essa visão ética com o seu público interno, promovendo comportamentos exemplares e evitando posturas pouco éticas. A definição desses valores deverá funcionar como complemento dos deveres gerais da Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro (Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas), que rege os funcionários da Administração Pública, nomeadamente o dever de prossecução do interesse público, o dever de isenção, dever de imparcialidade, o dever de informação, o dever de zelo, o dever de obediência, o dever de lealdade, o dever de correcção, o dever de assiduidade e o dever de pontualidade. Assim, e tendo em conta a Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/97 de 22 de Março⁴, no que se refere à Carta Ética e Carta Deontológica, e a própria missão da organização, mostramos, a título exemplificativo, na figura abaixo, os valores importantes num Código de Ética e de Conduta, no sentido de direccionar a actuação de todos os seu colaboradores para as práticas economicamente responsáveis.

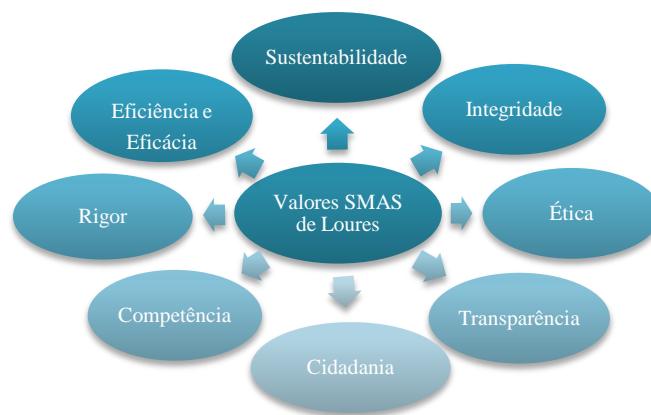


Figura 2.4 - Valores de uma organização económica, social e ambientalmente responsável

A criação de um código de Ética, não se esgota, no entanto na definição dos valores organizacionais. Para que seja eficaz, é necessário, num momento anterior à sua elaboração,

⁴O Governo, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/97, de 22 de Março decide não aprovar, mas apenas tomar conhecimento de um texto designado «Carta ética - Dez princípios éticos da Administração Pública», discutido com associações sindicais e elaborado em cumprimento do acordo salarial para 1996 e com os compromissos de médio e longo prazo. No entanto, revoga a anterior resolução sobre a matéria: a Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/93, de 17 de Março, referente à Carta Deontológica do Serviço Público.

auscultar todas as partes envolvidas e identificar todos os dilemas éticos com que os colaboradores se podem deparar, de modo que o documento seja completamente adequado às necessidades organizacionais. Posteriormente, na fase de implementação, deverá haver uma grande aposta no factor comunicacional, pois é muito importante que todos estejam envolvidos no processo. Trata-se não só de comunicar, mas também de sensibilizar para as vantagens de comportamentos éticos e transparentes. Este Código deverá, após sua implementação, ser monitorizado e avaliado, através do estabelecimento de indicadores que o permitam, para que este possa ser um documento em constante melhoria e adaptação, e os resultados dessa avaliação deverão ser divulgados.

Prevenção e combate à corrupção

À estrutura organizacional caberá a implementação e monitorização das políticas anticorrupção, através de um Gabinete de *Compliance*, enquanto mecanismo cada vez mais utilizado no seio das organizações. Originário do verbo em inglês *to comply*, que significa agir de acordo com uma regra ou instrução, o termo designa o conjunto de disciplinas para fazer cumprir as normas legais e regulamentares, as políticas e as diretrizes estabelecidas para as actividades da instituição ou empresa, bem como evitar, detectar e tratar qualquer desvio ou inconformidade que possa ocorrer. Este gabinete assegurará a legalidade no que toca à definição e à execução das políticas da organização, seja nos termos da legislação nacional, comunitária e internacional. Ao nível preventivo, o gabinete deverá actuar através da divulgação do Código de Ética e de Conduta e de todas as leis e normas aplicáveis. Deverão também ser enfatizadas as consequências de uma postura corruptiva, nomeadamente através da divulgação da responsabilização criminal, civil e administrativa, e das consequências pessoais como o arruinar da carreira pública e da reputação. Ao nível do combate à corrupção deverão ser facilitados mecanismos que facilitem a denúncia e rápida resolução e responsabilização dos comportamentos corruptivos, e deverá ser adoptada uma postura de responsabilização exemplar, de modo a desmotivar a prática desses comportamentos. As experiências e o tratamento dado a cada caso deverão ser públicos, no final de cada processo.

Transparência de actuação

Em matéria de contratação pública, já aqui referimos que o ajuste directo, actualmente, representa o procedimento mais utilizado para a contratação no sector público. Assim, e tendo em conta a da regra do artigo 127.º do CCP, propomos ir mais longe que a legislação vigente. Entendemos, em nome da transparência, que a decisão de contratar, as fases procedimentais, e os contratos celebrados, independentemente do valor, sejam publicitados no *site* dos Serviços.

Quanto à transparência de actuação perante os recursos humanos, consideramos um bom princípio a divulgação dos indicadores de avaliação, com base no pressuposto “trabalho igual, objectivos iguais” uma vez que permite menor discricionariedade dos responsáveis segundo critérios próprios como oportunidade, conveniência, ou clientelismo partidário. Paralelamente, defendemos também a divulgação *on-line* dos currículos dos dirigentes, sejam eles recrutados através de procedimento concursal no caso dos dirigentes intermédios, ou através de nomeação. A elaboração dos métodos de avaliação dos procedimentos concursais deverá, a nosso entender, ser efectuada por uma entidade externa, de forma a evitar que os organismos possam desenhar procedimentos à medida dos seus interesses. Só através de uma cultura de recrutamento de recursos humanos de excelência, poderemos obter um serviço ao público de excelência.

2.3.2.2 Participação

Incentivo à participação

A participação na condução dos destinos de uma organização como os SMAS, enquanto manifestação de cidadania, não se limita ao exercício do direito de voto (comum a todos os cidadãos), e à escolha do Presidente da Câmara - que, é por inerência o Presidente do Conselho de Administração. Revela-se fundamental que todos os membros da organização percebam que não devem adoptar uma atitude passiva, e quais os impactos positivos de uma participação activa no processo de tomada de decisão no que respeita ao desempenho geral da organização. Só através desta participação e da auscultação de todas as partes envolvidas (e aproveitamento da experiência nas mais variadas áreas) se conseguirão adoptar os procedimentos mais céleres e eficazes na prossecução do interesse público. Deverá também ser optimizada a permeabilidade da estrutura a propostas e aos interesses dos parceiros sociais, retirando destes o benefício de uma posição privilegiada de conhecimento das necessidades dos trabalhadores. Trata-se de adoptar as práticas da participação activa que moldam os novos modelos de gestão administrativa e estendê-los aos próprios funcionários na sua relação com as organizações que os empregam.

2.3.2.3 Eficiência e eficácia

Promoção da eficiência e da eficácia e optimização dos recursos

A promoção de parâmetros de eficiência e eficácia na Administração Pública é uma exigência de todas as reformas administrativas. Uma gestão eficiente dos recursos públicos permite, por exemplo, um acentuar da legitimidade administrativa e promove a sustentabilidade dos

próprios organismos, que passam a fazer mais, gastando menos, sendo que esta gestão não deverá prejudicar o necessário respeito pelos valores de equidade e cidadania. Deverão, para esse fim, ser impulsionada uma medição da produtividade que permita a avaliação da sua evolução por um período de tempo e deverão ser divulgadas todas as melhorias conseguidas, por forma a incentivar a continuação do esforço colectivo para prosseguir as metas propostas.

A existência de uma política de monitorização da utilização dos recursos ajudará, do ponto de vista económico, à natural ambição de segundo patamar de actuação face à RSA, sem esquecer-nos que estamos perante recursos públicos. Neste domínio, deverá ser feita uma avaliação da utilização dos recursos humanos, uma vez que se verifica uma má distribuição, pois existem áreas com falta de colaboradores e áreas com colaboradores a mais. Dever-se-á aprofundar a análise especificada de todos os custos relacionados com colaboradores. Uma avaliação de todos os recursos materiais utilizados, bem como o estabelecimento de metas concretas para a redução dos mesmos também nos parece fundamental.

2.4 A vertente social. Um plano para a conciliação das esferas familiar e profissional, para o investimento no capital humano, para a segurança no trabalho e para a igualdade.

2.4.1 O primeiro patamar: quadro jurídico social.

A questão da responsabilidade social interna de uma organização, está intimamente relacionada com o investimento no capital humano da organização, seja por via do investimento no desenvolvimento nas competências académicas, profissionais e culturais, seja por via da facilitação da conciliação das várias esferas da vida, seja pela aposta num ambiente de trabalho com condições de segurança ou mesmo por uma política inclusiva. Assim, de modo a que a proposta das medidas de responsabilidade social seja coerente e oportuna, torna-se é necessário explorar as condições das relações laborais públicas, já garantidas pela legislação em vigor.

Estas relações, estão, desde logo regulamentadas pela Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 59.º que impõe a retribuição do trabalho, segundo a quantidade, natureza e qualidade, observando-se o princípio de que para trabalho igual salário igual, de forma a garantir uma existência condigna; a organização do trabalho em condições socialmente dignificantes, de forma a facultar a realização pessoal e a permitir a conciliação da actividade profissional com a vida familiar; a prestação do trabalho em condições de higiene, segurança e saúde; o repouso e os lazeres, a um limite máximo da jornada de

trabalho, o descanso semanal e a férias periódicas pagas; a assistência material, quando involuntariamente se encontrem em situação de desemprego; a assistência e justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho ou de doença profissional.

Paralelamente, uma série de legislação complementa a CRP, nomeadamente na gestão de recursos humanos e a organização e funcionamento dos serviços, através da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (LVCR) e do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP) e Regulamento anexos à Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro. A Lei n.º 12-A/2008 estipula os requisitos para a constituição da relação jurídica de emprego público e as modalidades que esta pode ter (nomeação, contrato por tempo indeterminado ou a termo resolutivo certo e incerto, ou ainda, comissão de serviços) bem como estabelece como se efectua a cessação dessa mesma relação. Define ainda o regime de carreiras, que podem ser gerais ou especiais, bem como o regime de remunerações, posicionamento remuneratório e sua alteração. Estabelece ainda como é efectuado o recrutamento do pessoal que exerce funções públicas. Neste âmbito importa referir que o procedimento concursal constitucionalmente exigido desempenha um papel fulcral na gestão do pessoal que exerce funções públicas. A Portaria n.º 83-A/2009 tem por objectivo regulamentar tal procedimento em toda a amplitude que lhe é permitida pela Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de Fevereiro, adoptando-se soluções que dão plena consagração aos princípios constitucionais e legais da liberdade de candidatura, da igualdade de condições e da igualdade de oportunidade para todos os candidatos, bem como ao da imparcialidade e isenção da composição do júri. A LVCR define ainda as modalidades de mobilidade, sendo que a Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro, prevê instrumentos de mobilidade especial, vocacionados à mobilidade do pessoal envolvido em processos de reorganização de serviços.

Por sua vez, o RCTFP é outro mecanismo extremamente importante na regulação das relações laborais do sector público, pois salvaguarda situações de igualdade e não discriminação, de protecção na maternidade e paternidade, de protecção de trabalhadores com capacidade reduzido ou com deficiência crónica, trabalhadores-estudantes ou estrangeiros. Regula também todas as especificidades do contrato, em todas as suas modalidades e a sua cessação, os direitos e garantias das partes, os pormenores referentes à prestação de trabalho, as férias, faltas e licenças e remunerações. Por fim, define a matéria de segurança, higiene e saúde no trabalho e as estruturas de representação colectiva de trabalhadores.

A protecção social ou segurança social constitui um direito de todos os cidadãos consagrado no artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa, efectivado pelo Sistema de Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que define as suas bases

gerais, princípios, objectivos e estrutura. Também, a partir de 1 de Janeiro de 2009, a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, no seu art.º 114.º, distinguiu os benefícios sociais, que decorrem da relação laboral – subsistemas de saúde, acção social complementar e outros - da protecção social. Existem uma situação dual relativamente aos funcionários públicos, uma vez que existem trabalhadores abrangidos pela ADSE, no que se refere à protecção na saúde e pela CGA, no que se refere à aposentação, e existem trabalhadores que estão já inseridos no sistema geral de protecção da Segurança Social.

Uma vez que iremos, mais à frente, propor mecanismos de aposta no capital humano e de desenvolvimento profissional na vertente social, importa aqui explorar, não só a avaliação dos funcionários, como todo o sistema de formação e qualificação dos recursos humanos na Administração Pública. A Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, institui o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP) aplicando-se ao desempenho dos serviços públicos, dos respectivos dirigentes e demais trabalhadores. É um diploma que visa a responsabilização e desenvolvimento das competências, a universalidade e flexibilidade do método, a transparência e imparcialidade, a participação dos dirigentes e dos trabalhadores na fixação dos objectivos e, conseqüentemente, na avaliação, a eficácia e a eficiência, e a orientação para a qualidade nos serviços públicos. Esta lei, além de permitir um diagnóstico relativamente ao desempenho profissional do trabalhador em causa, desempenha um papel importante na progressão na carreira, uma vez que determina as alterações de posicionamento remuneratório. Destaca também os melhores desempenhos através da atribuição de alguns benefícios, como um período sabático para a realização de estudos, estágios na administração pública portuguesa e estrangeira, frequência de acções de formação e dias de férias extra.

A formação profissional é regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 50/98, de 11 de Março. Este diploma especifica os princípios da formação profissional prosseguida na Administração Pública obedece aos seguintes princípios: universalidade, uma vez que abrange genericamente os funcionários e agentes; continuidade, porque se reveste de uma função de educação permanente; utilidade funcional, porque se relaciona com as necessidades do serviço público, com a qualidade do pessoal e com as aspirações de desenvolvimento socioprofissional dos funcionários e agentes; multidisciplinaridade, porque abarca diversos ramos de conhecimento; desconcentração e descentralização, porque procura diversificar os locais de realização das acções de formação; e complementaridade, enquanto sequência natural do sistema educativo. O diploma estabelece ainda a obrigatoriedade dos serviços e organismos da Administração elaborarem e manterem actualizado o diagnóstico de necessidades de formação e de

prepararem um plano de formação ou um plano de frequência de acções de formação. E regulamenta ainda o direito à formação profissional, através da atribuição de um crédito de trinta e cinco horas anuais ao pessoal, que, por sua iniciativa, o pode utilizar em acções de formação, quando não seja contemplado nos planos de formação dos serviços e determina um conjunto de competências à DGAEP. A Iniciativa Novas Oportunidades tem como objectivo envolver os serviços com competências nas áreas de gestão pública e de recursos humanos de todos os Ministérios, na promoção da qualificação dos recursos humanos, adoptando medidas gestionárias de envolvimento dos trabalhadores com baixas qualificações, nomeadamente, acções de divulgação, informação e encaminhamento para os Centros Novas Oportunidades.

Todos os trabalhadores têm direito à prestação de trabalho em condições de segurança, higiene e protecção na saúde. Assim, o Decreto - Lei n.º 441/91, de 14 de Novembro estipula que a prevenção de riscos profissionais deve ser desenvolvida através da definição das condições técnicas a que devem obedecer todas as fases e aspectos laborais; da determinação das substâncias, agentes ou processos que devam ser proibidos ou limitados, da promoção e vigilância da saúde dos trabalhadores; da educação, formação e informação para promover a segurança, higiene e saúde no trabalho e do incremento da investigação nesse domínio; e da eficácia de um sistema de fiscalização do cumprimento da legislação nesta área. A Autoridade para as Condições do Trabalho, que assumiu as atribuições da Inspeção Geral do Trabalho e do Instituto para a Segurança, Higiene e saúde no Trabalho, é actualmente o organismo da administração pública responsável pela promoção da segurança e saúde no trabalho e inspecção das condições de trabalho e relações laborais, e pela promoção do desenvolvimento da Rede Nacional para a Prevenção de Riscos Profissionais prevista na legislação. Segundo a legislação em vigor os empregadores estão então obrigados a promover um ambiente de trabalho seguro, e devem informar e consultar os trabalhadores em matéria de segurança, higiene e saúde que, por sua vez, devem cumprir as regras e zelar pela sua segurança e dos outros. Os conteúdos desta temática devem ser integrados nos currículos escolares e na formação profissional. Salienta-se também a regulamentação dos acidentes em serviço e doenças profissionais na Administração Pública, através do Decreto - Lei n.º 503/99, de 20 Novembro, com a alteração efectuada pelo artigo 9.º da Lei n.º 59/2008 de 11 de Setembro.

Nos artigos 13.º a 22.º do Regime, e nos artigos 4.º a 14.º do Regulamento anexos à Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, na redacção conferida pela Lei n.º 124/2010, de 17 de Novembro, encontramos as medidas que prevêem combater a igualdade e não discriminação nas relações jurídicas de emprego público. É consagrada a igualdade no acesso ao emprego e no trabalho, a proibição da discriminação, bem como a beneficiação de certos grupos

desfavorecidos em casos específicos. Por seu lado, a CITE tem por missão prosseguir a igualdade e a não discriminação entre homens e mulheres no trabalho, no emprego e na formação profissional e colaborar na aplicação de disposições legais e convencionais nesta matéria, bem como as relativas à protecção da parentalidade e à conciliação da actividade profissional com a vida familiar, no sector privado, no sector público e no sector cooperativo.

2.4.2 Subir ao segundo patamar: responsabilidade social administrativa

Os organismos públicos são, por um lado, limitativos de grandes inovações ao nível motivacional através da gestão de recursos humanos mas, por outro lado, contêm em si a garantia de uma legislação mais isenta e mais preocupada com o factor social, com a igualdade de oportunidades no recrutamento e direitos de trabalhadores. O desenvolvimento profissional dos recursos humanos está, como referido, previsto na legislação específica, nomeadamente através de compensações por mérito que incidem na progressão na carreira e na atribuição de benefícios. No entanto, como também já referimos, a acrescentar ao facto de a avaliação de desempenho não suscitar grande confiança nos trabalhadores, raramente vimos, no cenário laboral público, estas compensações a serem, efectivamente, atribuídas.

Assim, num cenário mais incerto e complexo que nunca, são necessários novos mecanismos de motivação. Por um lado, a conciliação das diferentes dimensões da vida, nomeadamente a esfera profissional, familiar e pessoal, é um dos grandes desafios que se colocam hoje às sociedades modernas, pelo que sugerimos algumas medidas nesse sentido. Paralelamente, para bem da sustentabilidade dos mecanismos de Segurança Social é fundamental o apoio às famílias e sobretudo à natalidade. E, apesar do esforço desta organização, nomeadamente com a cedência de algumas horas para assuntos pessoais, há um longo caminho a percorrer neste processo de conciliação, numa perspectiva de criação de valor para todas as partes: aumento do desempenho da organização, melhor qualidade de vida dos colaboradores e exercício de uma plena cidadania. Por outro, é fundamental continuar o bom trabalho que tem vindo a ser feito na área social, alargando-o a novas problemáticas, e apoiar profissionalmente as pessoas através de uma aposta no seu desenvolvimento.

De facto, a envolvente complexa onde se desenrola a actuação administrativa actual, torna premente que os funcionários públicos actualizem constantemente as suas competências, seja através de cursos de formação, seja através de técnicas profissionais que estimulem uma polivalência. A reorganização do Estado e da Administração, bem como a implementação de uma gestão e avaliação dos recursos humanos, elevou a necessidade de uma adaptação dos recursos humanos públicos a uma nova forma de trabalhar. Um exemplo

disso é a transformação e inclusão de uma série de anteriores carreiras em três carreiras gerais, transversais a toda a Administração, nomeadamente a de assistente operacional, de assistente técnico e de técnico superior. Defendemos assim, que deverão ser desenvolvidas as competências dos colaboradores e que a Administração deverá esforçar-se para conhecer as expectativas dos seus colaboradores, de forma a cooperar no desenvolvimento das carreiras profissionais dos mesmos, de acordo com as suas expectativas.

Ao nível do Desporto e Cultura, importa salientar que os colaboradores SMAS beneficiam da possibilidade de inscrição no Centro Cultural e Desportivo da Câmara Municipal e dos Serviços Municipalizados de Loures, que tem vários protocolos que permitem, a um tempo o acesso a iniciativas de várias entidades culturais e à prática de desporto, não só aos colaboradores, mas também aos seus familiares. Internamente, os SMAS organizam ainda alguns eventos desportivos anuais, como é o caso de torneios de futebol ou provas de atletismo. Assim, e em forma de complemento propomos a iniciativa *BookCrossing* e a organização de um clube de ciclismo, que promove o desporto e o ambiente, em consonância com uma das medidas ambientais propostas.

As questões relacionadas com a Segurança, Higiene e Saúde do Trabalho têm sido uma preocupação crescente em quase todas as organizações. O bem-estar e qualidade de vida dos colaboradores no local de trabalho, é um dos factores chave desta temática. Assim, presta-se especial atenção às condições em que a actividade profissional é desenvolvida e a segurança nos locais de trabalho só é possível através do cumprimento dos requisitos legais e de formação adequada de todos os intervenientes na acção preventiva.

Os SMAS de Loures contam, na área da igualdade e não discriminação, com um trabalho meritório, nomeadamente na igualdade de género, que acreditamos ser digno de um paralelismo na vertente da igualdade de oportunidades a profissionais portadores de deficiência. A adopção de uma cultura e de uma política inclusiva não só infere na imagem, como, mais importante, reforça o espírito de equipa e a solidariedade entre os funcionários. As estruturas administrativas devem prever a abertura de postos de trabalho para pessoas com deficiência, incluindo-as no mundo profissional, através de uma discriminação positiva, como previsto na lei. No entanto é na cultura organizacional que realmente se efectiva o direito à diferença.

2.4.2.1 Conciliação da vida profissional e familiar;

Criação da creche e jardim de infância SMAS

Apostar na natalidade é apostar na sustentabilidade das gerações. Segundo o mais recente relatório da OCDE, Portugal é o 2.º país com a taxa de fecundidade mais baixa: 1,32 filhos por mulher em idade fértil, quando a taxa para garantir a substituição das gerações é de 2,1 filhos por mulher. Atrás de Portugal só a Coreia do Sul (1,15 filhos por mulher). É também um país onde o gasto com o apoio às famílias é bastante reduzido face à média da OCDE, e onde metade das famílias com filhos não aceita ter mais que um, devido a condicionalismos financeiros e dificuldades em conciliar trabalho e vida familiar.

Por isso, a primeira medida do nosso plano de responsabilidade social, no sentido da conciliação das esferas familiar e profissional, é precisamente a criação da creche e jardim de infância SMAS. Este projecto permitirá, não só que as crianças em idade pré-escolar estejam mais perto dos pais no decorrer dos seus dias, mas também uma poupança efectiva no orçamento familiar dos colaboradores. A medida justifica-se devido ao elevado número de trabalhadores com filhos em idade pré-escolar na organização e devido às reduções dos vencimentos a que os funcionários públicos têm sido sujeitos.

Após uma breve avaliação das infra-estruturas organizacionais (e que não dispensa uma avaliação mais profunda), indicamos como o melhor local para a implementação deste espaço seria nas instalações SMAS de Sete Casas, dado o espaço existente no local. A nível de custos a organização suportaria apenas a montagem do espaço e poderia participar nas refeições, dado existir já um refeitório enorme a funcionar nas instalações. Ficaria a cargo dos pais o pagamento dos profissionais de educação, e o restante valor da alimentação, o que, ainda assim significaria uma poupança elevada face aos custos actuais com colégios ou mesmo IPSS. Por ser a medida mais facilitadora da vida pessoal dos colaboradores com filhos, julgamos ser também a mais motivadora, para além de um grande incentivo à natalidade do concelho de Loures.

Reutilização de artigos infantis

Livros escolares, objectos de puericultura e roupas infantis fazem os pais gastarem, todos os anos, várias centenas de euros na educação dos seus filhos. E este tipo de artigos infantis dispõe de um tempo de utilização muito curto. Propomos por isso a sua reutilização, através da criação de uma rede de troca de materiais infantis. Esta rede permitirá o acesso dos colaboradores pais de crianças a materiais infantis cedidos por outros pais, necessários à educação e desenvolvimento dos seus filhos. Através da utilização desta rede dinâmica, com

informação relativa à idade dos filhos e do material disponível, a área de RSI reencaminharia os artigos evitando iniciativas de carácter puramente assistencialista.

Tempos Livres

Face à disponibilidade de espaço, a criação de um ATL, num espaço contíguo à creche e jardim-de-infância, destinado aos filhos mais velhos dos colaboradores, iria permitir o apoio escolar, com orientação do estudo dos jovens, e uma maior aproximação dos pais aos educadores. Para complementar, propomos uma série de actividades lúdico-pedagógicas, nomeadamente de expressão plástica, de jogos, leitura, culinária, introdução às línguas estrangeiras e à informática, teatro, dança e música. Poderá ser incentivado, também, o acesso ao desporto, através de protocolos com instituições desportivas - a preços bastante competitivos - permitindo o desenvolvimento do respeito e a da disciplina que o contexto desportivo oferece, acrescido do ambiente saudável para a ocupação de tempos livres. Poderá ainda ser desenvolvida a ideia de um campo de férias.

Formação para pais

É conhecido que os pais estão, actualmente, confrontados com dilemas cada vez mais complexos e variados. É, assim, importante, desenvolver acções que os ajudem a enfrentar os desafios presentes no processo educativo e aos quais estão sujeitos diariamente. As formações, seminários e *workshops* relativamente a temáticas parentais, ajudam, não só, na medida em que os conteúdos programáticos são ministrados por profissionais com conhecimento técnico que, paralelamente esclarecem dúvidas ou apontam caminhos para as questões que vão surgindo, mas, também, porque neste tipo de iniciativas os pais entram em contacto com outros pais que se deparam com desafios semelhantes, prevalecendo, dessa forma, a partilha de informação.

2.4.2.2 Apoio Social

Rede de Voluntariado interno

O voluntariado é um dispositivo que reúne e mobiliza pessoas para a prestação benévola de acções de interesse social, procurando dar resposta a necessidades não satisfeitas. O voluntário coloca a sua disponibilidade individual ao serviço de um processo de transformação do contexto no qual vive e no qual actua. Uma rede de voluntariado SMAS, poderia não só colmatar necessidades, mas, também, preencher a vontade altruísta dos voluntários. A criação deste tipo de redes deve contar com um dispositivo de gestão funcional, que assegure a articulação entre as necessidades existentes e a disponibilidade das

peçoas prestadoras de voluntariado. Não basta detectar e caracterizar essas necessidades, mas, deve-se garantir que essa detecção é abrangente e extensiva, e que a caracterização é rigorosa, para que a resposta seja efectiva e igualitária. Importa, também, que esse dispositivo de gestão saiba estabelecer prioridades.

Programa de apoio aos reformados SMAS

É sabido que os reformados, pensionistas e idosos representam, em Portugal, cerca de dois milhões e meio de pessoas. Trata-se de uma parcela significativa no conjunto da população e, por essa razão, um problema social e político que não pode ser ignorado nem subestimado por nenhuma instituição. Os funcionários públicos portugueses, após uma vida inteira a exercer funções na administração, não tem qualquer apoio por parte das instituições que costumavam servir. Ficam alheados, por completo, do seu antigo e duradouro local de trabalho. De facto, na altura da aposentação, existe um desligar do elo instituição-funcionário, sem que haja uma preparação para esse afastamento. Assim, propomos uma continuação do elo, ainda que em moldes diferentes dos que antecedem esse momento. Através da mão-de-obra voluntária, poderiam ser efetuadas pequenas reparações em casa dos reformados. Simultaneamente, propomos a organização de convívios anuais, bem como, a sua inclusão nos protocolos existentes e a sua participação nas iniciativas culturais.

Intervenção social interna

Como já foi aqui referido, o Sector de Acção Social tem realizado um papel importante, intervindo e prestando apoio para a resolução de algumas problemáticas existentes na vida pessoal dos colaboradores da organização. Através do aproveitamento dos recursos técnicos deste sector, defendemos a continuidade das intervenções e o seu alargamento a problemáticas mais atuais, como é o caso dos distúrbios alimentares ou o *Bullying* infantil.

2.4.2.3 Adaptação à mudança e desenvolvimento das competências profissionais

Plano de objectivos pessoais

Defendemos que cada colaborador tenha a possibilidade de definir um plano de desenvolvimento pessoal. Esse plano pode ser elaborado com a chefia, ou no âmbito da avaliação de desempenho (SIADAP). Este é um elemento que, para além de ser, ele próprio, um fio condutor que termina na meta ou no objectivo a prosseguir, é um mecanismo de informação para as chefias sobre quais são as reais expectativas de cada um dos seus colaboradores. Essas expectativas serão, depois, a base motivacional para um alto desempenho. Após a elaboração do plano, este deverá ser executado através do

acompanhamento constante das chefias, e deverá ser dinâmico, ajustando-se em caso de necessidade, sem perder de vista, no entanto, o objectivo final. E, se cumprido na íntegra, deverá ser acompanhado de uma compensação que, não sendo monetária, poderá adquirir várias formas.

Desenvolvimento das competências através de práticas de mentoring e coaching

Como atrás dissemos, os funcionários públicos de hoje encontram-se perante cenário laborais mais exigentes do que nunca. O profissional público deverá ser dinâmico e polivalente, além de pró-activo, sob pena de não se adaptar às novas realidades administrativas. A técnica de *mentoring* (relação de aprendizagem e de apoio entre a pessoa disposta a partilhar os seus conhecimentos, a sua experiência e mestria profissional a outra pessoa com vontade de adquirir competências, de aumentar a confiança e de enriquecer a sua vida profissional graças a esta relação) poderá ser uma ferramenta válida na aposta da polivalência dos trabalhadores.

Por outro lado, a utilização do *coaching* tem sido vista como uma forma de potenciar o desenvolvimento organizacional através dos seus colaboradores. Esta técnica é um processo de desenvolvimento pessoal humano e profissional, definido em comum acordo entre o *coach* (profissional) e o *coachee* (cliente) onde se procura realizar uma meta ou objectivo através, por um lado, da identificação e uso das próprias competências desenvolvidas, e, por outro, do reconhecimento e superação das fragilidades. Pode abranger áreas tão diversas como a gestão do tempo, o relacionamento interpessoal/intrapessoal, ou o trabalho em equipa, e visa maximizar os resultados com base na optimização dos próprios recursos técnicos e emocionais e do autoconhecimento.

Existência de cursos de reciclagem e utilização das TIC no plano formativo;

Com envolventes organizacionais públicas cada vez mais complexas e focadas em parâmetros de eficiência e eficácia, é necessário que os planos de formação sejam cada vez mais dinâmicos para que se criem ambientes sustentáveis de aprendizagem. Uma das vias para a criação desses ambientes, é, precisamente, a adopção de modalidades de aprendizagem baseadas em Tecnologias de Informação e Comunicação, o que permite, não só, uma compatibilidade do processo de aprendizagem e profissional, mas também a obtenção de efeitos mais sólidos e duradouros. Quando utilizadas de uma forma integrada no programa global de formação, são uma forma eficaz para a transmissão de conhecimentos, através de mecanismos mais informais que promovem a autoformação e a troca de conhecimentos. As práticas *e-learning*, promovem ainda um envolvimento maior dos colaboradores e o surgimento e transmissão de ideias inovadoras. Por outro lado, deverão ser utilizados cursos

de reciclagem de conhecimentos, uma vez que, e após os cursos de formação, por via de regra os conteúdos não são postos em prática, culminando no indesejado resultado do esquecimento total das matérias em causa passado algum tempo.

2.4.2.4 Incentivo à cultura e ao desporto

BookCrossing

O conceito de *BookCrossing* surgiu nos Estados Unidos da América e, num sentido lato, pode ser definido como a prática de deixar um livro num local público, para que outros o encontrem, o leiam, e o voltem a libertar, dentro de um ciclo sucessivo. Tem vindo a ser adoptado ao contexto organizacional, nomeadamente através da cedência de livros, cujo título está incluído numa lista, geralmente disponível *on-line* e permite que outros colaboradores usufruam da leitura do mesmo. Os livros não perdem os seus proprietários originais, mas são disponibilizados em troca de acesso a outros títulos. É um meio de aumentar, de forma acessível, o nível cultural dos trabalhadores através do incentivo a hábitos de leitura, e simultaneamente incentivar práticas de partilha de informação.

Clube de ciclismo

Propomos, também, a organização de um clube de ciclismo, em consonância com a iniciativa ambiental de cedência de bicicletas para deslocação dos funcionários. Este clube poderá estar devidamente inscrito na Federação Nacional, e deverá contar com a respectiva autorização da entidade exigida pela legislação vigente. Tem como objectivo a promoção de passeios de cicloturismo, excursões colectivas, encontros, e outros eventos que fomentem a participação de todos os seus membros, e aliciem novos membros a participar tendo em vista o aumento gradual da bicicleta como meio de transporte nas suas deslocações casa/local de trabalho.

2.4.2.5 Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho

Campanhas de segurança e consolidação do código de procedimentos seguros

Tendo em conta a massa profissional da organização em causa, na qual trabalham 729 assistentes operacionais, a elaboração de um código de procedimentos seguros, que estipule regras de segurança e condições de trabalho, é fundamental. Tendo uma base dinâmica, um código de procedimentos seguro, tem ínsito a materialização de uma atitude de responsabilidade em relação aos funcionários, e a sua elaboração deve ter em todas as funções presentes na organização e estabelecer quais os procedimentos na elaboração das várias tarefas. Os SMAS têm vindo a publicar algumas normas procedimentais e de segurança isoladas que designam de “código de procedimentos”. Mas não deixam de ser uma série de

normas avulsas. O código de procedimentos seguros deve estudar todas as situações que podem consubstanciar um risco, e deve ser lançado de uma só vez, acompanhado da necessária estratégia de comunicação para a subsequente divulgação, sem prejuízo das atualizações posteriores. Em simultâneo, é prudente uma aposta na sensibilização para os riscos decorrentes da actividade profissional e para os benefícios do uso correcto do material de segurança e uma pesquisa constante sobre estas matérias.

Complemento da formação na área de higiene e segurança no trabalho

As formações nesta matéria deverão, a nosso entender, ser acompanhadas por um treino que habilite os colaboradores a actuar e a salvaguardar-se em situações de risco. A vertente prática, dentro do contexto laboral, permite um contacto mais real com as situações que podem ocorrer. Os conteúdos abrangidos no treino, são definidos em coerência com os objectivos do curso de formação, sendo o complemento ideal de acordo com as especificidades destas matérias. Pela sua natureza, é fundamental que o treino seja ministrado por profissionais qualificados, para afastar possíveis acidentes.

2.4.2.6 Política de Igualdade e Não Discriminação

Combater preconceitos

A cultura organizacional preocupada com a inclusão é um veículo para cimentar o espírito de equipa. Evitar preconceitos, e a posterior e permanente falta de informação, através de uma abordagem pedagógica junto dos restantes funcionários da organização, ajuda a permitir a convivência e a comunicação tidas como veículos que podem ter influência na vida dos funcionários. Essa política inclusiva deve estar presente na visão da organização e deve ser transmitida de forma integrada a todos os colaboradores. Formar as chefias, para lidar com estas questões, é essencial para o exercício de uma liderança vocacionada para a aceitação da diferença e para a preocupação em romper com os preconceitos.

Discriminação positiva

O fornecimento de treino específico para o desempenho das tarefas e o garantir de acessibilidade física nas instalações e durante o respectivo trajecto são essenciais. Os SMAS têm lugares de estacionamento específicos para esse fim. No entanto, as várias instalações podem colocar vários desafios de acesso aos locais de trabalho aos portadores de deficiências motoras. Essa é uma situação que pode, e deve, ser melhorada. Mas, julgamos, que a principal mudança deverá ser efectivada na forma como são exercidas as funções laborais, e, aqui, é necessário uma discriminação positiva em termos de valorização pessoal: essa discriminação

positiva pode ser feita através da opção por funções laborais de responsabilidade acrescida, após a necessária formação, e, em conjunto atribuir mais liberdade de decisão a esses funcionários. Ao exercerem funções que exijam um nível de responsabilidade mais elevado, os profissionais portadores de deficiência, sentir-se-ão mais necessários ao funcionamento da organização, elevando assim a sua auto-estima e realização profissional.

2.5 A vertente ambiental. Um plano para o desenvolvimento sustentável.

2.5.1 O primeiro patamar: análise do quadro jurídico ambiental

A legislação ambiental existente é bastante extensa, extremamente dispersa, e abrange temáticas tão variadas como a qualidade da água, sistema de águas residuais, resíduos sólidos ou mesmo o ruído. Assim, na impossibilidade de referir toda a legislação específica que é, em parte, a transposição para o ordenamento jurídico português de várias directivas comunitárias, revisitamos a legislação que, a nosso entender, é paradigmática das questões ambientais (actuais nacionais e internacionais). Assim, importa desde já referir que a Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril e posteriores alterações), em consonância com o artigo 66.º da CRP, estabelece o direito a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender. Esse dever é atribuído a todos os cidadãos, incumbindo ao Estado promover a melhoria da qualidade de vida, quer individual, quer colectiva. A política de ambiente tem por fim otimizar e garantir a continuidade de utilização dos recursos naturais, qualitativa e quantitativamente, como pressuposto básico de um desenvolvimento auto-sustentado. A sua base assenta nos princípios da preservação, da prevenção, do equilíbrio, da participação, da cooperação internacional, da unidade de gestão e de acção e da procura do seu nível mais adequado, da recuperação e da responsabilização. Está também consagrada, no ordenamento jurídico nacional, a necessidade de submeter determinados projectos à prévia avaliação do seu impacto ambiental, nos termos definidos no Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, com a redacção que lhe é conferida pelas alterações seguintes. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 136/2004, cria o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável.

Na sequência da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas de 1992, a comunidade internacional adoptou, em 1997, o Protocolo de Quioto, com vista a garantir o combate efectivo às alterações climáticas. Esse combate foi feito através do estabelecimento de compromissos quantificados de limitação ou de redução das emissões dos seis principais GEE por si regulados, tendo em vista uma redução global, até 2012, a níveis, pelo menos, 5% abaixo dos níveis de 1990. Nesse âmbito, Portugal assumiu o objectivo de

limitar o aumento das suas emissões de gases com efeito de estufa (GEE) em 27%, no período de 2008-2012, relativamente aos valores de 1990. Para cumprir este objectivo, constituem instrumentos fundamentais: o Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2006, de 23 de Agosto e alterado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2008, de 4 de Janeiro, que define um conjunto de políticas e medidas internas que visam a redução de emissões de GEE por parte dos diversos sectores de actividade; o Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão (PNALE), que é aplicável a um conjunto de instalações fortemente emissoras de GEE, e como tal incluídas no Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE); o Fundo Português de Carbono, criado pelo Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de Março, que visa o desenvolvimento de actividades para a obtenção de créditos de emissão de GEE, designadamente através do investimento em mecanismos de flexibilidade do Protocolo de Quioto. O nosso país adoptou ainda, em Abril de 2010, a ENAAC - Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas, que se espera que promova a identificação de um conjunto de linhas de acção e de medidas de adaptação a aplicar nesta área.

Portugal está bem posicionado no cumprimento do Protocolo de Quioto. A crise financeira levou a refrear o uso do automóvel. Coincidentemente, verificou-se um aumento das energias renováveis. Segundo os últimos dados do ministério do ambiente, os valores apontam para uma “descarbonização da economia”, tida como a principal explicação para cumprimento dos objectivos (utilização em “velocidade de cruzeiro” de gás natural, o aumento do contributo das energias renováveis com cerca de 50% de produção de electricidade em 2010). O início da utilização dos biocombustíveis nos veículos de transporte, a eficiência energética nos sectores abrangidos pelo comércio europeu de licenças de emissão, a reforma da tributação automóvel e a crise económica (sobretudo em 2009-2010), são outras das consequências. O sector da energia, incluindo transportes, mantinha-se, em 2009, como o principal sector responsável pelas emissões de gases com efeitos de estufa (72% das emissões nacionais), e apesar de se ter verificado uma estabilização, e até uma ligeira redução nos anos recentes, verifica-se, também, um crescimento na área das emissões de 33% desde 1990, no sector energético.

Uma outra questão remete-nos para a protecção do ambiente e da saúde, que constitui um dos maiores desafios que se colocam à sociedade moderna. No que se refere às soluções para as problemáticas do ambiente, a Agência Europeia do Ambiente (AEA) no Relatório “O Ambiente na Europa – Situação e Perspectiva 2010: Síntese”, com base no Eurobarómetro de 2008, afirma que “de acordo com diversas sondagens, as pessoas que se preocupam com o

estado do ambiente consideram a disponibilização de mais informação sobre as tendências e pressões ambientais uma das formas mais eficazes de fazer face aos problemas, a par da instituição de multas e da rigorosa aplicação da lei”. A Organização Mundial de Saúde (OMS), por seu lado, no documento “*Preventing disease through healthy environments: Towards an estimate of the environmental burden of disease*” coloca em evidência o significativo impacto do ambiente na saúde humana, estimando que 24% do “peso” global da doença e 23% de todas as mortes podem ser atribuídas a factores ambientais.

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS 2015) e o respectivo Plano de Implementação (PIENDS) foram aprovados pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 109/2007, de 20 de Agosto, constituem instrumentos de orientação política da estratégia de desenvolvimento do País de forma sustentável no horizonte de 2015 e, um referencial para a aplicação dos fundos comunitários no período 2007-2013.

Em Portugal contamos ainda com o Projecto Mobilidade Sustentável, que tem por objectivo a elaboração/consolidação de Planos de Mobilidade Sustentável para 40 Municípios seleccionados no âmbito do Projecto, visando a melhoria contínua das condições de deslocação, a diminuição dos impactes no ambiente, e o aumento da qualidade de vida dos cidadãos, indo ao encontro das grandes orientações estratégicas comunitárias e nacionais neste âmbito, numa lógica de sustentabilidade. O Projecto resultou ainda na elaboração de um Manual de Boas Práticas para Mobilidade Sustentável, que integrou experiências nacionais e internacionais de sucesso, incluindo as melhores propostas que vierem a ser formuladas no âmbito do mesmo, tendo Loures tido um papel activo na elaboração do mesmo.

Para finalizar, referimos, ainda, que compete à Agência Portuguesa do Ambiente (APA) a sensibilização e educação ambiental, bem como a participação e informação do público, assim como o apoio às organizações não-governamentais de ambiente (ONGA).

2.5.2 Subir ao segundo patamar: a responsabilidade ambiental

Referimos anteriormente que os SMAS têm levado a cabo uma série de iniciativas de carácter ambiental junto dos jovens do concelho de Loures. Também, lembrámos o papel activo desta organização na elaboração do Manual de Boas Práticas para Mobilidade Sustentável, bem como o papel assumido no Projecto Mobilidade Sustentável. Mas, acreditamos, há ainda um longo caminho a percorrer junto do seu público interno. Algumas das áreas onde o PRESAI poderá fazer a diferença são o combate às alterações climáticas, através do desenvolvimento de uma economia de baixo carbono e de consumo, através de uma postura que incentive a reciclagem de materiais, através da certificação ambiental e da sensibilização dos

colaboradores para as questões ambientais e, finalmente do estabelecimento e divulgação interna das metas e dos resultados ambientais alcançados. O PRESAI materializa assim as suas medidas ambientais através de 4 passos fundamentais: Reduzir, Reciclar, Certificar e Sensibilizar.

2.5.2.1 Reduzir

Redução de emissões de CO2 através da mobilidade sustentável

As medidas para a redução de emissões de CO2 dividem-se em dois projectos-piloto de mobilidade sustentável. O primeiro projecto consiste na aquisição de um número reduzido de bicicletas, e sua posterior atribuição a alguns colaboradores, cuja finalidade será a sua deslocação da residência para as instalações do SMAS e vice-versa. Esta cedência terá como contrapartida a aceitação, por parte dos colaboradores envolvidos, de um número de viagens obrigatórias entre suas residências e as instalações do SMAS. Este projecto pressupõe também a criação de um espaço para o estacionamento das dos referidos velocípedes. O segundo projecto consiste, na esteira do que estava previsto para a renovação da frota do Estado, na substituição da compra de 2 veículos a gasóleo por 2 veículos eléctricos, aquando da renovação anual da frota dos SMAS, que ronda os 300 veículos (sendo responsáveis por isso um nível de emissões de CO2 bastante considerável). A implementação deste projecto iria implicar apenas o custo do diferencial entre a aquisição de viaturas a gasóleo e a aquisição de viaturas eléctricas, uma vez que a renovação do parque automóvel é inevitável. A constituição da MOBI.E, uma entidade gestora da mobilidade eléctrica, veio facilitar bastante aquisição de viatura eléctricas. E Loures, enquanto autarquia preocupada com o factor ambiental, tem já alguns pontos de carregamento eléctrico, o que, a nível energético viabiliza o projecto.

Redução do consumo de papel

Na área da redução de consumos, o recurso que nos parece ter maior margem de desenvolvimento é o papel. Se, no caso da energia, poderíamos propor a instalação de painéis solares nas várias instalações, não nos parece que, no contexto financeiro actual, essa seja uma opção a considerar, dados os custos directos envolvidos. Por outro lado, os SMAS utilizam já um sistema eco eficiente com torneiras doseadoras, o que permite um consumo de água bastante reduzido. Mas, relativamente ao papel, seria possível uma redução bastante significativa, não só ao nível ambiental, mas, também, na vertente financeira. Bastaria que houvesse uma aposta efectiva numa gestão documental eficiente, que permitisse a tramitação

dos documentos em formato digital, apoiada, também, num sistema de correio electrónico eficaz, recurso que, aliás, o SMAS já dispõe. Por outro lado, a aposta na facturação electrónica permitiria poupar, pelo menos, cerca de 170.000 folhas de papel e respectivos envelopes, todos os meses.

2.5.2.2 Reciclar

Reciclagem de Resíduos Sólidos

Existem, dentro da organização, depósitos de reciclagem de papel e plástico. No entanto, raras são as ocasiões onde são efectivamente utilizados, optando os funcionários pela via mais fácil, isto é, colocando os materiais nos depósitos indiferenciados que, geralmente se encontram perto dos postos de trabalho. Esta questão só poderá ser ultrapassada através do incentivo à reciclagem, que, sugerimos, poderá ser efectuado de duas maneiras: através do fornecimento de depósitos de reciclagem domésticos aos colaboradores, inculcando assim hábitos ambientais não só no local de trabalho mas nas habitações dos mesmos e da organização de concursos competitivos entre as várias unidades orgânicas, tendo em vista a redução dos resíduos e a reciclagem dos que não puderem ser evitados.

2.5.2.3 Certificar

Certificação do Sistema de Gestão Ambiental

A certificação ambiental insere-se no processo de melhoria de gestão de qualidade e do ambiente. Nesse âmbito, o consenso internacional reunido em torno da norma *ISO 14001* prestigia a reputação de qualquer organização, apoiando-a no cumprimento da legislação ambiental. Para que se possa obter uma certificação ambiental, é necessário que todas as instalações e respectivas áreas envolventes possuam um sistema de gestão para controlo e diminuição do impacto ambiental. Entre os aspectos sujeitos a avaliação e, se necessário, sujeito a ajustamentos, estão os consumos de água e de electricidade, a qualidade do ar, a separação, o tratamento e a reciclagem de resíduos, e a redução da utilização de papel. Supõe-se que, para isso, seja feita uma avaliação dos gastos dos recursos, para, posteriormente, se alcançar a conclusão sobre se estes são insuperáveis ou podem ser reduzidos. Após esta avaliação deverá ser dado início ao processo de certificação, que servirá também como uma pressão positiva e independente para a prossecução dos objectivos. Depois, o mais difícil será manter essa certificação.

2.5.2.4 Sensibilizar

Sensibilização ambiental

Segundo a comunicação “Estratégia Comunitária em matéria de Política dos Consumidores para 2007-2013” da Comissão das Comunidades Europeias (2007):

“Os consumidores responsáveis e informados estão mais dispostos a introduzir mudanças nos seus estilos de vida e padrões de consumo que contribuam para a melhoria da sua saúde, para um estilo de vida mais sustentável e para uma economia com reduzidas emissões de carbono. Os consumidores contribuem significativamente para os desafios ambientais, como as alterações climáticas, a poluição do ar e da água, a utilização dos solos e os resíduos.”

Ora, os colaboradores e dirigentes dos SMAS são, também, no âmbito das suas funções, consumidores. Consumidores de energia, de água, de papel, enfim, de todos os produtos que originam os resíduos sólidos. Daí que formá-los e sensibilizá-los é criar bases para que o PRESAI, na vertente ambiental, seja um sucesso, uma vez que, sem a sua colaboração, esse sucesso é apenas uma imagem distante. Defendemos, então, uma sensibilização ambiental eficaz através de campanhas de âmbito interno para a redução de consumo de água, energia e papel, bem como a promoção de hábitos de reciclagem. As campanhas deverão ser compostas por acções de sensibilização e formação, e, sobretudo, por uma postura digna de exemplo encabeçada por parte dos responsáveis pela organização. Deverá também ser apelado e incentivado o uso de meios de transporte não-poluentes.

2.6 Conclusão

Os SMAS de Loures, organização escolhida para o desenvolvimento do PRESAI, posicionam-se já em terreno de RSA, na sua vertente social interna. Assim, propusemos um leque de medidas económicas e ambientais que permitissem igualar essa vertente. Mas, apostámos também em ultrapassar o que já tem sido feito relativamente aos benefícios dados as colaboradores. Porque acreditamos que são a verdadeira essência da organização, e que é neles que reside o poder da mudança, propusemos que seja facilitada a conciliação das esferas profissional e pessoal das suas vidas. Acreditamos que, por esta via, conseguiremos a motivação necessária a um pleno desenvolvimento organizacional. O caminho passa pela aposta na qualificação e no incentivo à polivalência, como forma de adaptação a uma envolvente que, para os funcionários públicos é cada vez mais extrema.

CAPÍTULO 3 – IMPLEMENTAÇÃO E IMPACTO DO PRESAI NOS SMAS DE LOURES.

O objectivo deste trabalho foi, desde o seu início, propor medidas que elevassem os SMAS de Loures à obtenção de elevados níveis de integração, equidade e qualidade de vida no trabalho, estendidos ao respeito por objectivos de desenvolvimento sustentável e aos princípios éticos. Acreditamos que, ao consegui-lo, colocamos estes serviços no patamar das organizações socialmente responsáveis, mas também a configuramos como um organismo público direccionado para o alto desempenho, uma vez que a maior vantagem do investimento no capital humano é o investimento no desenvolvimento da própria organização. Para se perceber como é que o Plano poderá actuar ao nível do desempenho, exploraremos, seguidamente as vantagens identificadas na sua adopção e os custos de implementação das suas medidas. Mas não sem previamente explicar os detalhes dessa implementação nos SMAS de Loures.

3.1 A Implementação do PRESAI nos SMAS de Loures. As três fases de execução.

3.1.1 Fase inicial.

Compromisso do CA e criação da área de RSI e do Gabinete de Compliance

A fase inicial de qualquer plano ou projecto comporta, obviamente todos os preparativos que devem anteceder a sua execução, de modo a que este seja executado de forma sustentável. Em primeiro lugar, terá obrigatoriamente de existir um compromisso do Conselho de Administração, a quem caberá estabelecer e divulgar necessidades e expectativas da organização ao nível de responsabilidade social, e definir uma política baseada em valores éticos, em potenciação do capital humano e em optimização de recursos. Esse compromisso deverá, ainda, assegurar as condições necessárias para a implementação, manutenção e melhoria contínua do PRESAI. Mas definir, isoladamente, não é suficiente. É necessária uma envolvimento pessoal no processo de comunicação/divulgação junto dos colaboradores, estimulando-os a envolverem-se no processo e na avaliação da prestação dos SMAS, no prisma da organização socialmente responsável. As chefias têm, por sua vez, a obrigação de sensibilização dos colaboradores, através de uma liderança activamente responsável.

Mas a planificação e os detalhes de execução, passam, como é óbvio, por um recurso especializado na área de Responsabilidade Social Interna (RSI). A criação deste recurso, integrado numa unidade orgânica mais ampla de responsabilidade social, é uma mais-valia organizacional, pois poderá potenciar o valor dos comportamentos pretendidos, proporcionar um maior bem-estar aos colaboradores através de uma presença mais próxima destes,

ouvindo-os e auxiliando-os através dos mecanismos à disposição ou, simplesmente, prestando orientação. Independentemente da forma e da orgânica, deverá integrar técnicos sensibilizados para as questões sociais e ambientais e com conhecimentos dos vários conceitos e áreas que integram o Plano. Assim, nesta primeira fase, caberá à área de RSI ajudar o Conselho de Administração a criar as bases de implementação do PRESAI, formar chefias, estabelecer uma estratégia de comunicação e elaborar o cronograma de implementação. Para além da criação desta área, importa ainda salientar a organização de uma outra, o Gabinete de *Compliance*. Este gabinete terá uma importância muito elevada na prossecução dos objectivos económicos e uma presença muito activa na fase seguinte do Plano. Relativamente aos restantes preparativos que fazem parte da fase inicial, estão detalhadamente expressos no quadro 3.1.

3.1.2 Fase intermédia

Implementação das medidas a RSI dentro da organização

A fase intermédia é a fase mais activa da implementação do Plano, uma vez que é nesta etapa que as medidas são executadas. Importa dizer que, nesta fase, para além da relevância da área de RSI e do Gabinete de *Compliance* que executam as medidas, as chefias têm também um papel fundamental, através de mobilização dos colaboradores para o objectivo do PRESAI, promovendo o *empowerment*, motivando para a melhoria e a inovação das medidas, escutando e detectando os problemas, comunicando consecutivamente os objectivos e as prioridades e envolvendo os colaboradores na melhor forma de chegar aos resultados.

3.1.3 Fase final.

Avaliação e melhoria contínua

Caberá ao Conselho de Administração, com o lema de “melhoria contínua”, avaliar os resultados obtidos relativamente à aplicação do PRESAI, nomeadamente:

- Se este se encontra completamente implementado, ou seja, se todas as metodologias estão postas em prática de acordo com a sequência estabelecida, pelas áreas definidas e com base nos procedimentos indicados;
- Se todos os objectivos e metas que a organização se propôs atingir foram concretizados;
- Se os recursos utilizados na execução do PRESAI são os mais indicados;
- Se existem adaptações a fazer às medidas propostas, ou mesmo se algumas devem ser abandonadas por resultados não satisfatórios ou substituídas por outras. Também deverão ser avaliadas novas propostas que forem surgindo mediante novas necessidades.

RESPONSABILIDADE SOCIAL... ADMINISTRATIVA

Vertente	Medidas	Fase Inicial	Fase Intermédia	Fase Final
Económica	Código de ética e de conduta	Identificação dos valores organizacionais. Criação do Gabinete de <i>Compliance</i>	Criação do código pelo Gabinete de <i>Compliance</i> e sua promoção e divulgação junto de toda a organização	Avaliação da interiorização dos valores e condutas recomendados no código.
	Prevenção e combate à corrupção	Criação do Gabinete de <i>Compliance</i>	Divulgação das normas e leis e das consequências do não cumprimento. Adopção dos mecanismos de denúncia e rápida responsabilização	Avaliação dos resultados. Publicitação dos resultados dos processos alvo de investigação.
	Transparência de actuação	Criação do Gabinete de <i>Compliance</i>	Divulgação de todos os aspectos de contratação pública e de recrutamento, de indicadores comuns de desempenho e dos currículos dos dirigentes	Avaliação dos resultados. Divulgação da criação do Gabinete e dos resultados no Relatório de Sustentabilidade (RS)
	Incentivo à participação	Auscultação dos colaboradores em matéria dos procedimentos adoptados	Proposta de melhorias com colaboração de todas as partes envolvidas e sua aplicação	Avaliação do impacto das melhorias procedimentais. Divulgação dos resultados no RS
	Eficiência e eficácia	Medição da produtividade e avaliação dos recursos utilizados	Proposta e aplicação de medidas de redução de recursos e aumento de produtividade	Avaliação do impacto das medidas. Divulgação dos resultados no RS
Social	Criação de creche e jardim de infância SMAS e Associação de Tempos Livres	Avaliação dos espaços disponíveis e do número de crianças envolvidas. Orçamentação da medida. Preparação e montagem dos espaços	Contratação dos profissionais qualificados. Acompanhamento dos espaços criados	Avaliação custo-benefício. Publicação do resultado final no RS
	Reutilização de artigos infantis	Levantamento dos artigos disponíveis e das idades das crianças que deles poderão beneficiar	Distribuição dos artigos pelas crianças	Avaliação da distribuição. Publicação do resultado final no Relatório de Sustentabilidade
	Formação para pais	Procura de formadores na área	Monitorização da formação	Auscultação dos pais sobre os resultados
	Rede de voluntariado interno	Procura de voluntários	Formação dos voluntários e promoção da partilha de experiências entre eles. Acompanhamento das prestações	Avaliação da prática do voluntariado, nomeadamente se as prestações são realizadas com espírito de respeito pelos beneficiários. Publicação das iniciativas positivas no RS.
	Programa de apoio aos reformados SMAS	Identificação das necessidades dos reformados	Extensão dos protocolos existentes e incentivo dos reformados para a participar nas iniciativas. Encaminhamento dos voluntários	Avaliação das prestações, nomeadamente se são realizadas com espírito de respeito pelos beneficiários. Publicação das iniciativas positivas no RS.
	Intervenção social interna	Identificação de novas problemáticas	Apoio ao Sector de Acção Social	Avaliação do impacto da intervenção social, nomeadamente se as problemáticas subsistem.

RESPONSABILIDADE SOCIAL... ADMINISTRATIVA

	Plano de objectivos pessoais	Formação das chefias para a elaboração dos planos	Recolha das expectativas para adopção de medidas de motivação coerentes e eficazes	Avaliação do nível de cumprimento dos planos e dos resultados de motivação
	Desenvolvimento das competências através de <i>mentoring</i> e <i>coaching</i>	Identificação do mentores e dos <i>coaches</i> , bem como deficção dos objectivos a alcançar. Identificação das áreas com falta de pessoal	Acompanhamento dos processos	Avaliação do nível de cumprimento dos objectivos e da eventual adequação a novas funções
	Cursos de reciclagem e utilização das TIC no plano formativo	Desenvolvimento das plataformas formativas	Escolha dos formadores e implementação de plataformas formativas <i>on-line</i>	Avaliação das formações
	<i>BookCrossing</i>	Levantamento dos títulos disponíveis. Elaboração de um mecanismo de comunicação para permitir as trocas	Actualização da lista de títulos	Contabilização dos empréstimos
	Clube de Ciclismo	Criação do clube e promoção do mesmo	Organização das iniciativas	Divulgação do clube e das iniciativas no RS
	Camp. de segurança e cód. de procedimentos seguros	Recolha das normas de segurança existentes e identificação das situações de risco	Divulgação do código de procedimentos seguros e lançamento das campanhas de trabalho seguro	Avaliação de eventual redução do número dos acidentes de trabalho, e da utilização correcta do material
	Complemento da formação nesta área	Contratação dos profissionais, nomeadamente bombeiros e formadores	Acompanhamento dos treinos	Avaliação de eventual redução do número dos acidentes de trabalho
	Combater preconceitos	Identificação das situações de preconceito	Divulgação de informação e orientação de chefias para saberem lidar com preconceitos	Avaliação da motivação dos colaboradores abrangidos
	Discriminação positiva	Identificação das situações que podem beneficiar da discriminação positiva	Orientação das chefias para fornecimento do treino e formação específica e para a delegação de responsabilidades	Avaliação da motivação dos colaboradores abrangidos
Ambiental	Redução emissões de CO2	Orçamentação da medida. Procedimento pré-contratual	Compra dos veículos de mobilidade sustentável e atribuição aos colaboradores	Avaliação dos impactos ambientais e da redução de custos a médio e longo prazo. Divulgação dos resultados no RS
	Redução do consumo de papel	Procedimento pré-contratual	Contratação da empresa fornecedora do programa e implementação do mesmo	Avaliação dos impactos ambientais e da redução de custos a médio e longo prazo. Divulgação dos resultados no RS
	Incentivo à reciclagem de resíduos sólidos	Aquisição dos depósitos domésticos	Fornecimento dos depósitos e elaboração dos concursos entre unidades orgânicas	Medição dos resultados, nomeadamente do aumento da reciclagem. Divulgação no RS
	Certificação do sistema de gestão ambiental	Candidatura ao processo de certificação	Elaboração e executar medidas necessárias ao processo de obtenção da certificação	Providência de meios de manutenção da certificação. Divulgação do processo no RS
	Sensibilização Ambiental	Preparação do programa de sensibilização e agendamento	Execução da sensibilização	Avaliação da interiorização das matérias abrangidas Divulgação no RS

Quadro 3.1. – Fases do PRESAI

Relatório de sustentabilidade

A comunicação/divulgação do Plano de Responsabilidade Social Interno é um factor fundamental na estratégia de responsabilidade social de qualquer organização. O sucesso e a eficácia das medidas implementadas dependem de mecanismos de partilha de informação, nomeadamente da divulgação dos valores que devem orientar a organização (e todos os que a integram) na adoção de uma postura responsável social e ambientalmente. Esta comunicação transversal irá permitir que a aceitação do Plano decorra de forma integrada e alinhada num mesmo objectivo. Para a função comunicativa, o Relatório de Sustentabilidade poderá revelar-se como o instrumento ideal para informar aos vários *stakeholders*, qual o desempenho organizacional ao nível do triple *bottom line* (impactos económicos, sociais e ambientais) tendo como objectivo o Desenvolvimento Sustentável. O relatório proposto deverá ter em conta as directrizes do *Global Reporting Initiative* (GRI), criado em 1997, com o objectivo de criar uma estrutura para promover o desenvolvimento e o acordo entre os principais indicadores de desenvolvimento sustentável. No âmbito da sua missão, desenvolve e divulga um conjunto de directrizes que considera as mais adequadas para a elaboração de relatórios de sustentabilidade. Assim o Relatório de Sustentabilidade (anual) deverá conter, não só os indicadores de desempenho económico, ambiental e social da organização, como estabelecer o contexto para a compreensão deste, e divulgar as iniciativas bem sucedidas.

3.2. As vantagens e custos do PRESAI

Uma organização é um sistema humano e complexo, com características próprias típicas da sua cultura e clima organizacional. A formação de um clima organizacional saudável está dependente de um conjunto de variáveis, que devem ser continuamente observadas, analisadas e aperfeiçoadas para que delas resulte um aumento de motivação e produtividade por parte dos colaboradores. A tendência actual, relativamente à temática motivacional, é a crença de que a motivação e produtividade são proporcionais à resposta dada pela organização às necessidades dos seus colaboradores. E, neste aspecto, o apoio é fundamental. Assim, o PRESAI, ao promover a integração e o apoio, contribui activamente para a produtividade e para o sucesso da organização SMAS, cuja visão é ser uma entidade reconhecida por contribuir para a qualidade de vida dos cidadãos, garantindo a universalidade e excelência dos serviços prestados e a satisfação dos seus colaboradores.

Ao nível económico pretende-se definir e divulgar valores éticos e incentivar a transparência, promovendo, assim, as boas práticas e prevenindo comportamentos desviantes. Por outro lado, existe uma aposta na participação que permite abrir a porta à melhoria dos

procedimentos, e uma preocupação com parâmetros de eficiência e eficácia, que acabam por legitimar a própria actuação administrativa, fazendo mais e melhor com menos recursos.

Na vertente social, é proposto uma forte aposta no investimento no capital humano. De facto, as pessoas estão no centro da organização, independentemente, como dissemos, da tipologia subjacente. E o sucesso desta passa por saber tirar o maior partido de todos os colaboradores, gerindo-os e desenvolvendo-os de forma eficaz, contribuindo, desta forma para melhorar o desempenho da própria organização e apoiar o seu desenvolvimento. Algumas vantagens que podemos retirar da implementação do PRESAI são:

- melhoria do clima organizacional e do ambiente de trabalho;
- maior satisfação dos empregados;
- menor taxa de absentismo;
- maior segurança no trabalho e controlo sobre equipamentos, máquinas e ferramentas;
- adequação profissional;
- melhoria nas relações humanas;
- valorização do ser humano, do espírito de equipa e da coesão da organização;

Adicionalmente, estas vantagens têm implicações no nível motivacional dos colaboradores. Não sendo possível enumerar as principais teorias motivacionais, convém lembrar, todavia, são três os conceitos básicos apontados em quase todas, para se obter altos desempenhos:

- Conhecimento da motivação humana;
- Capacitação das pessoas;
- Oportunidades e desafios para que elas possam aplicar suas habilidades.

Tudo se torna um ciclo: somando a capacidade individual de cada colaborador ao suporte organizacional, motivamo-los a partir do momento que reconhecemos e valorizamos o seu trabalho. O reconhecimento financeiro não é prática nas organizações públicas. De qualquer modo, acreditamos que a recompensa monetária é apenas um reforço condicionador, ou seja, é um resultado de primeiro nível na medida da capacidade em reduzir carências e necessidades, principalmente imediatas. Mas, para que atinja o objetivo motivador, a pessoa precisará acreditar que irá satisfazer as suas necessidades e que para isso terá que se empenhar. O PRESAI contribuirá ainda para atrair profissionais qualificados, através da promoção da imagem da organização, para criar as condições necessárias à permanência das pessoas, que, actualmente já colaboram na organização e para o desenvolvimento das suas competências assegurando-lhes que tem os conhecimentos necessários a papel que desempenham na organização. Os SMAS só poderão desenvolver-se se os seus colaboradores se desenvolverem também.

RESPONSABILIDADE SOCIAL... ADMINISTRATIVA

VERTENTE	ABORDAGEM	MEDIDAS	VANTAGENS	CUSTOS DIRECTOS ASSOCIADOS
ECONÓMICA	Ética, transparência e prevenção da corrupção	Criação de um código de ética e de conduta	Promoção de comportamentos exemplares	Não se aplica
		Prevenção e combate à corrupção	Desmotivação de comportamentos corruptivos	Não se aplica
		Transparência de actuação	Promoção da prestação de contas. Excelência no recrutamento	Não se aplica
	Participação	Incentivo à participação	Adopção dos melhores métodos de trabalho	Não se aplica
	Eficiência e eficácia	Promoção da eficiência e eficácia e optimização de recursos	Promoção da sustentabilidade dos organismos e da própria AP	Não se aplica
SOCIAL	Conciliação da vida profissional e familiar	Criação de creche e jardim de infância SMAS e Associação de Tempos Livres	Motivação e diminuição do absentismo	Montagem dos espaços e despesas correntes como água ou luz. Eventual comparticipação no custo dos recursos humanos e alimentação
		Reutilização de artigos infantis	Motivação. Vantagens ambientais através da reutilização de recursos	Não se aplica
		Formação para pais	Motivação e desenvolvimento de competências	Formadores
	Apoio Social	Rede de voluntariado interno	Motivação e promoção da coesão e do espírito de equipa	Não se aplica
		Programa de apoio aos reformados SMAS	Motivação e promoção da coesão	Não se aplica
		Intervenção social interna	Motivação e diminuição do absentismo	Não se aplica
	Adaptação à mudança e desenvolvimento de competências	Plano de objectivos pessoais	Desenvolvimento organizacional. Conhecimento das motivações	Não se aplica
		Desenvolvimento das competências através de <i>mentoring</i> e <i>coaching</i>	Desenvolvimento organizacional. Aumento da polivalência	Não se aplica
		Cursos de reciclagem e utilização das TIC no plano formativo	Desenvolvimento organizacional. Formação sustentável e contínua	Formadores
	Incentivo à cultura e ao desporto	<i>BookCrossing</i>	Desenvolvimento organizacional. Aumento do nível cultural	Não se aplica
		Clube de Ciclismo	Promoção da saúde. Incentivo à mobilidade sustentável	Eventuais eventos de convívio
	Segurança, Higiene e Saúde no trabalho	Camp. de segurança e consolidação do cód. de procedimentos seguros	Promoção da segurança. Diminuição de faltas por acidente	Não se aplica
		Complemento da formação nesta área	Promoção da segurança. Diminuição de faltas por acidente	Formadores
	Igualdade e não discriminação	Combater preconceitos	Espírito de equipa e coesão. Aumento da auto-estima	Não se aplica
		Discriminação positiva	Espírito de equipa e coesão. Aumento da auto-estima	Não se aplica
AMBIENTAL	Reduzir	Redução emissões de CO2 através da mobilidade sustentável	Preservação do ambiente. Redução de custos a médio e longo prazo. Promoção de hábitos saudáveis.	Diferença entre o custo dos carros eléctricos e dos tradicionais. Bicicletas e adaptação de estacionamento
		Redução do consumo de papel	Preservação do ambiente. Redução de custos a médio e longo prazo	Custos com a empresa fornecedora do programa
	Reciclar	Incentivo à reciclagem de resíduos sólidos	Preservação do ambiente. Incentivo às boas práticas	Depósitos domésticos de reciclagem
	Certificar	Certificação do sistema de gestão ambiental	Preservação do ambiente. Motivação extra ao cumprimento de metas	Não se aplica
	Sensibilizar	Sensibilização Ambiental	Preservação do ambiente. Diminuição da falta de informação	Não se aplica

Quadro 3.2. – Vantagens e custos directos das medidas de RSA propostas

Na vertente ambiental, as vantagens não se ficam pela preservação do ambiente, mas implicam, também, uma redução dos custos a longo prazo. Os carros eléctricos, por exemplo, permitem a diminuição da poluição ambiental e sonora, pois não emitem gases com efeito de estufa nem ruídos, mas também representam uma poupança nos combustíveis pois tem consumos aproximados de 2litros/100Km, chegando a representar uma poupança no consumo de mais de 50% e uma poupança na manutenção com metade das peças utilizadas pelos veículos de combustão. As bicicletas, para além das vantagens atrás anunciadas, e, agora, a um nível ainda mais expressivo, têm ainda outra vantagem: a promoção da saúde. Estas medidas permitem ainda uma eliminação do desperdício e tem um impacto na imagem da organização, nomeadamente através da certificação.

Ao nível dos custos que a implementação do PRESAI poderá ter, verificamos no quadro 3.2, que são muito poucas as medidas que implicam custos directos para a organização. Destacando a montagem dos espaços infantis e as despesas decorrentes desses mesmos espaços, podemos referir que é uma aposta com retorno, sobretudo ao nível da motivação e do desempenho dos funcionários. Já as medidas ambientais, com custos mais elevados como os carros electricos ou a gestão documental implicam despesas iniciais, cujo retorno, também financeiro, será posteriormente assegurado através da poupança de custos.

3.3 Conclusão

Definimos, assim, o Plano de Responsabilidade Social Administrativa Interna, implementado em três fases, com custos que, comparativamente às vantagens económicas, sociais e ambientais que permite obter na organização em causa, podemos considerar como sendo reduzidos ou residuais. As vantagens elencadas, por seu turno, transformam os SMAS numa organização transparente, movida por valores éticos, quer apostando no rigor, quer ao nível da prestação de contas, quer, ainda, ao nível de eficiência e eficácia da utilização dos seus recursos e na participação activa dos seus trabalhadores. Ao nível social antevemos uma organização de alto desempenho e que motiva e desenvolve as competências dos seus colaboradores, atraindo, também, outros profissionais qualificados, transmitindo uma imagem de organização responsável e excelente para trabalhar. Ao nível ambiental propõe-se a adopção da política dos 3R's, tendo em vista a preservação do ambiente, a diminuição dos desperdícios e a redução de custos.

CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. A realidade administrativa sofreu, nas últimas décadas, um longo processo evolutivo, ao qual não pode ficar alheia a evolução do Estado. As burocracias tradicional e profissional do Estado Providência revelam-se ineficazes perante o peso da “máquina administrativa”. Reclamando uma evolução, exigida pelo surgimento de complexas e novas funções atribuídas ao Estado e, mais que isso, carecendo de uma verdadeira reforma, quer estrutural, quer de actuação, introduziram-se novas abordagens, nomeadamente os modelos gestionários *New Public Management* (NPM) e *New Public Service* (NPS).
2. O modelo *New Public Management*, baseado nos pressupostos de mercado, revelou a presença de alguma inadequação, na medida em que, como refere Denhardt (2003), "*Government shouldn't be run like a business, it should be run like a democracy*". Os valores e objectivos das esferas pública e privada são demasiado diferentes para que se possam adaptar modelos de gestão idênticos. Assim, o *New Public Service* vem apresentar um caminho alternativo com soluções mais equitativas e preocupadas com as questões de participação e cidadania activa.
3. Os dois modelos (NPM e NPS), embora afastados no tempo, têm, na sua génese, os mesmos objectivos e ambições no tocante à necessidade de reforma na Administração. Compreensivelmente, a convergência entre soluções propostas por ambos, acompanhada de alguns pressupostos da burocracia weberiana, permitem afirmar que estamos perante um novo paradigma administrativo.
4. Ao analisarmos o processo de reforma administrativa portuguesa, não podemos deixar de afirmar que é possível identificar uma série de disfuncionalidades mas que estas não impediram um esforço de modernização do aparelho administrativo, sobretudo a partir de 1974. Pese embora o contexto – implementação tardia do Estado Social – os movimentos reformistas foram sendo concretizados e socorremo-nos, para os identificar, da noção de *categorias de conjunto*, proposta por Mozzicafreddo: a reorganização da administração pública e do Estado, a gestão e avaliação dos recursos humanos e a simplificação administrativa e desburocratização.
5. Os pressupostos da nova ordem administrativa, mais eficiente e eficaz, e mais próxima do cidadão, fazem surgir também novas posturas administrativas, nomeadamente uma tendência para as práticas económica, social e ambientalmente responsáveis.
6. O conceito de Responsabilidade Social Empresarial, que nos levará á noção de Responsabilidade Social Administrativa, assenta na ideia da promoção, pelas grandes

empresas, de práticas socialmente responsáveis que pela importância tida actualmente, começam a ser objecto de certificação, em especial pelas instâncias comunitárias. Também, e do ponto de vista da discussão académica, a Responsabilidade Social Empresarial mereceu diversas abordagens, das quais salientemos, as teorias instrumentais, políticas, integrativas e éticas.

7. A construção do conceito de Responsabilidade Social Administrativa, que parte da constatação da inadequação ao contexto público dos conceitos de Responsabilidade Social, Responsabilidade Social Empresarial e Responsabilidade Social Organizacional é proposto nas seguintes premissas: a Administração Pública necessita de ter práticas de responsabilidade, para além da imposição legislativa, assente na ideia de prossecução do interesse público.
8. Depois de construído o conceito de RSA, justificámos a nossa natural opção pela organização onde estamos inseridos para a implementação de um plano de responsabilidade social. Por outro lado, a natureza organizativa dessa organização, os SMAS de Loures, direccionou-nos para a vertente interna de responsabilidade social, onde optámos, neste sentido, pela proposta de um Plano de Responsabilidade Social Administrativa Interna (PRESAI). Assim, tornou-se necessário posicionar este organismo face à RSA, e verificou-se que existe uma margem de grande desenvolvimento a ser aproveitada, pois internamente, os SMAS só foram para além do legalmente exigido na sua vertente social e, mesmo aqui, existem outras medidas que podem ser tomadas de forma a potenciar o desenvolvimento organizacional.
9. Na definição estratégica do PRESAI estabelecemos que iríamos abordar as três vertentes de actuação: a vertente económica, a vertente social e a vertente ambiental. No que respeita à vertente económica, as medidas propostas incidem sobre a ética, transparência e prevenção da corrupção, participação, eficiência e eficácia. Traduzem-se, na sua concretização, na elaboração de um código de ética e de conduta, na criação de um Gabinete de *Compliance*, na publicitação de elementos concursais e de avaliação, no incentivo à participação para a melhoria de procedimentos, e na promoção de medidas atinentes ao incremento de uma actuação eficiente, eficaz e que permita a optimização de recursos, através da avaliação e do estabelecimento de metas de redução.
10. A vertente social ocorre na conciliação da vida profissional com a vida familiar, através da criação da creche e jardim de infância SMAS e de uma associação de tempos livres, de uma iniciativa de troca de artigos infantis que permita a sua reutilização, e da formação parental. É incluída também uma aposta no apoio social, que propomos que complemente o trabalho

já realizado pelo Sector de Acção Social, através de um alargamento das problemáticas tratadas e que passe pela organização de uma rede de voluntariado interno que, entre outras prestações, preste apoio aos reformados SMAS. Dada a envolvente extremamente incerta na qual se desenvolve a realidade administrativa actual são propostas medidas que visam a adaptação dos colaboradores à mudança e o desenvolvimento e adequação de competências dos recursos humanos, através de um plano de objectivos pessoais, da utilização de técnicas como o *mentoring* e o *coaching* e, para além de cursos de reciclagem de conhecimentos, da utilização de novas tecnologias de informação e comunicação no plano formativo. É ainda incentivada a cultura e o desporto através das iniciativas *BookCrossing* e Clube de Ciclismo, e não se esquece a área da segurança, higiene e saúde no trabalho, com a proposta de campanhas de segurança, da consolidação de um código de procedimentos seguros, e do complemento da formação com treino prático e específico. Por último, sublinhámos a importância de uma cultura de respeito pela diferença e de combate ao preconceito e da utilização da discriminação positiva como forma de aumento da autoestima e da realização profissional.

11. Finalmente, a vertente ambiental incide na quadratura reduzir, reciclar, certificar e sensibilizar. A sua concretização passa pela redução das emissões de CO₂, através da substituição de 2 veículos “convencionais” por 2 veículos eléctricos, aquando a renovação anual da frota SMAS. Aposta-se, ainda, na redução do consumo do papel, através de uma gestão documental eficiente e da facturação electrónica, e no incentivo á reciclagem de resíduos sólidos. O processo de certificação do sistema de gestão ambiental é fundamental e pressiona a bons resultados, que só são possíveis de atingir se, simultaneamente forem levadas a cabo diversas acções de sensibilização ambiental.
12. A implementação do PRESAI foi, posteriormente dividida em três fases. Destas, destacamos o compromisso do Conselho de Administração dos SMAS de Loures, a criação de um recurso de RSI – que terá sempre em conta o binómio custos/benefícios – e, finalmente a criação de um Gabinete de *Compliance*. Numa fase intermédia de implementação, e enquanto decorrência dos destaques atrás referidos, propomos a implementação das medidas de RSI dentro da organização, com uma base e propósito mais activos e, na fase final, um período centrado na avaliação e na melhoria contínua das medidas preconizadas e colocadas em marcha.
13. No quadro actual de austeridade, torna-se necessário, porque imperioso, contabilizar os custos e confrontá-los com as vantagens inerentes. Nesse sentido, e, compreensivelmente alheados de fórmulas matemáticas, estabelecemos, num dos lados, todas as vantagens da

implementação do PRESAI, e noutro, os custos inerentes. Remetendo para o quadro 3.2, podemos verificar que são poucas as medidas que implicam custos diretos para a organização, tornado o PRESAI exequível, mesmo na actual conjectura, e mesmo desejável, face a uma positiva relação custo/benefício.

14. Concluimos referindo que o PRESAI direcciona os SMAS de Loures para a adaptação interna aos novos contextos administrativos, e ao novo paradigma das administrações públicas actuais. Gostaríamos de ter ido um pouco mais além. Gostaríamos de ter entrado, desde já no terceiro patamar, com prerrogativas de actuação pró-activas, pois, tal como um dramaturgo inglês disse um dia, acreditamos que “as possibilidades são infinitas se decidirmos agir em vez de reagir”. Mas julgamos que a Administração Pública portuguesa não está ainda preparada para esse salto qualitativo, traduzindo-se na passagem imediata de um patamar de cumprimento da lei para o nível de responsabilidade social mais activo. Deverá, em primeiro lugar, passar por uma fase de adaptação, um segundo patamar, que vise dotar os organismos de uma actuação baseada na ética e na motivação dos seus funcionários que passam por um dos momentos mais difíceis da sua história, bem como na redução do consumo de recursos. A sua envolvente assim o exige. Não podemos continuar a ter uma Administração preocupada com a participação dos cidadãos na formulação das suas políticas e despreocupada com a participação dos seus funcionários na formulação dos processos internos. Nem, tão-pouco, poderemos preservar uma AP que promove mecanismos de prestação de contas aos seus cidadãos, e não promove mecanismos internos de combate à corrupção. Nem podemos permitir, nos mesmos termos, a permanência de funcionários administrativos em constante descontentamento ou a utilizar recursos como se estes fossem inesgotáveis. Mais do que a forma, é necessário uma mudança de substância.

15. Futuramente, seria interessante o estudo desse terceiro patamar de actuação e a subsequente proposta de medidas pró-activas. Por outro lado, Pinto (2008) refere que existe quem preveja que o que agora tende a ser considerado como responsabilidade social empresarial (voluntária) acabe por inserir-se, enquanto “mecanismo de regulação e orientação social”, no âmbito do chamado Direito Regulatório, contribuindo, à luz da «função promocional» que caracteriza este último, para a prossecução de determinados objectivos formulados pelo sistema político. Uma outra via inclui o estudo das implicações que a RSA poderia ter, não só na produção de legislação, mas também na formulação das políticas públicas. Sugerimos, também, noutra perspectiva uma séria avaliação sobre a relação custo-benefício da RSA, dada a implicação de dinheiros públicos.

BIBLIOGRAFIA

- AccountAbility (2008), *AA 1000 – Assurance Standard* (primeira edição de 2003), disponível em <http://www.accountability.org>
- Agência Europeia do Ambiente (2010) no Relatório “O Ambiente na Europa – Situação e Perspectiva 2010: Síntese”, disponível em <http://www.eea.europa.eu>
- Antunes, Eugénio (2007), "Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado", em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Araújo, J. Filipe (2000), "Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa", *Revista de Administração e Políticas Públicas*, volume I (1).
- Boyne, George (2002), “Public and Private Management: what’s the Difference”, *Journal of Management Studies*, 39 (1), pp. 97-122.
- Boyne, George (2004), “Explaining Public Service Performance: Does Management Matter?”, *Public Policy and Administration*, volume 19, pp. 100-117.
- Bovaird, Tony e Elke Löffler (2003), “Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies”, *International Review of Administrative Sciences*, 69, pp. 313-328.
- Carroll, A. (1991), “The pyramid of corporate social responsibility: towards the moral management of organizational stakeholders”, *Business Horizons*, 34, pp. 39-48.
- Carroll, A. (1999), “Corporate Social Responsibility: evolution of a definitional construct”, *Business and Society*, 38(3), pp. 268-295.
- Christensen, Tom e Per Lægveid (2009), “Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms”, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, volume 14(1), artigo 9.
- Comissão Europeia (2003), *Livro Verde: Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas*, Bruxelas.
- Comissão Europeia (2007), “*Estratégia Comunitária em matéria de Política dos Consumidores para 2007-2013*”, comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu, Bruxelas.
- Comité para o Desenvolvimento Económico (1971), *Social Responsibilities of Business Corporations*, New York, Author.
- Davis, K (1960), “Can Business Afford to Ignore its Social Responsibilities?” *California Management Review*, 2, pp. 70-76.
- Davis, K. (1973), “The case for and against business assumption of social responsibilities”, *Academy of Management Review*, 16, pp. 312-322.
- Denhardt, Robert (1995), *Public administration: an action orientation*, Harcover, Belmont

- Denhardt, Robert e Janet Denhardt (2003), “The New Public Service – An Approach to Reform”, *International Review of Administrative Sciences* 8(1), pp. 3-10
- Dias, J. M. de Barros (2004), *Ética e Educação*, Universidade Aberta, Lisboa.
- Freeman, R. e J.A.F. Stoner (1985), *Administração*. Rio de Janeiro, Prentice-Hall.
- Freeman, R. (1984), *Strategic management: a stakeholder approach*, Boston, Pitman.
- Garriga, E. e Melé, D. (2004), Corporate social responsibility theories: mapping the territory”, *Journal of business Ethics*, 53, pp. 54-71.
- Giauque, David (2003), “New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy”, *International Review of Administrative Sciences*, volume 69, pp. 567-592.
- Gomes, João Salis (2000), “Qualidade da regulação jurídica e redefinição estratégica da gestão pública”, separata da *Revista de Administração Local*, 179, Lisboa.
- IPQ (2008) – NP-44691- *Sistema de gestão da responsabilidade social. Parte 1: Requisitos e linhas de orientação para a sua utilização*, disponível em <http://www.ipq.pt>
- ISO (2004) - *ISO 14001- Environmental management systems*
- ISO (2010) – *ISO 26000 - Guidance on social responsibility*
- Lane, Jan-Erik (2000), *New Public Management*, Londres, Routledge.
- Mintzberg, Henry (1996), “Managing Government, governing management”, *Harvard Business Review*, May-Jun, 75-83.
- Moir, L. (2001), “What do we mean by corporate social responsibility?”, *Corporate Governance*, 1(2), pp. 16-22.
- Morgado, Maria José (2011), “A corrupção tornou o país mais pobre”, *Jornal de Negócios* (online) de 04.01.2011, disponível em <http://www.jornaldenegocios.pt>
- Mozzicafreddo, Juan (2000a), 1ª edição de 1997, *Estado-providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da administração pública e poder político”, em J. Mozzicafreddo, e J. Salis Gomes (org.), *Administração e política – Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2003), “A responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública” em em J. Mozzicafreddo et al, *Ética e administração – Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2007), “Interesse público e funções do Estado” em J. Mozzicafreddo et al., *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (2011), “Contexto e etapas de reforma na Administração Pública em Portugal” em J. Mozzicafreddo, e J. Salis Gomes (org.), *Projectos de inovação na gestão pública*, Lisboa, Mundos Sociais
- OECD (2011), *Doing Better for Families*, relatório on-line, disponível em www.oecd.org/social/family/doingbetter.

- Peters, B. Guy (1997), "Policy transfers between governments: The case of administrative reforms", *West European Politics*, volume 20 (4), pp. 71-88.
- Pinto, José Madureira e Virgílio Borges Pereira (2008), *Desigualdades, Desregulação e Riscos na Sociedade Contemporânea*, Porto, Edições Afrontamento
- Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber's Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach", *The Indian Journal of Public Administration*, October-December 1993
- Porter, M. e Kramer, M. R. (2002), "The competitive advantage of corporate philanthropy", *Harvard Business Review*, December.
- Preston, L. Post, J. (1975), *Private management and public policy*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall.
- Quadros, Elias (2008), "O Sistema Português de Suporte à Ética da Administração Pública" texto on-line, disponível em <http://cegep.iscad.pt> (acedido em 4/4/2011)
- Rocha, J. A. Oliveira, 1995. "Administrative Modernization and Public Management in Portugal". comunicação apresentada na *Conferência Anual do Grupo Europeu de Administração Pública*, Setembro de 1995, Roterdão
- Rocha, J.A. Oliveira (2001) *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, Instituto nacional de Administração.
- SAI (1997), *SA 8000*
- Van der Wal, Zeger et al. (2006), "Central values of government and business: Differences, similarities and conflicts", *PAQ*, Fall, pp. 314-364
- Wood, D, J. (1991), Corporate social performance revisited, *Academy of Management Review*, 4, pp.359-368.
- World Health Organization (2006) *Preventing disease through healthy environments: Towards an estimate of the environmental burden of disease*, disponível em <http://www.who.int>

Legislação e documentos oficiais e/ou administrativos

Constituição da República Portuguesa

Código do Procedimento Administrativo

Lei n.º 36/94, de 29 de Setembro, com a redacção conferida pela Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro

Lei 11/87, de 7 de Abril

Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, com a redacção conferida pela Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto

Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro

Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro

Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro

Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

Lei n.º 54/2008 de 4 de Setembro

Lei n.º 58/2008 de 9 de Setembro

Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro

Decreto - Lei n.º 441/91 de 14 de Novembro

Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 136/2004

Decreto-Lei n.º 50/98, de 11 de Março

Decreto - Lei n.º 503/99, de 20 Novembro

Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio

Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de Março

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro

Portaria 83-A/2009, de 22 de Janeiro

Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/93, de 17 de Março

Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/97 de 22 de Março

Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2006, de 23 de Agosto, com a redacção conferida pela

Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2008, de 4 de Janeiro

Resolução de Conselho de Ministros n.º 109/2007, de 20 de Agosto

Directiva 200/18/CE, 31 de Março de 2004

Recomendação n.º 1/2009 do Conselho da Corrupção, de 22 de Julho

Balço Social 2010, SMAS de Loures, disponível em <http://intranet.smasloures.local/smasloures/>

Boletim do Observatório de Emprego Público, nº 3, 2010, disponível em www.dgap.gov.pt

Riscos de Gestão, incluindo os de corrupção e infracções conexas, SMAS de Loures, disponível em www.smas-loures.pt

Relatório de Gestão e Balço e Contas, SMAS de Loures, disponível em www.smas-loures.pt

Páginas electrónicas (accedidas entre Maio e Setembro 2011)

<http://cegep.iscad.pt>

<http://www.accountability.org>

<http://www.apambiente.pt>

<http://www.apcer.pt>

<http://www.dgap.gov.pt>

<http://www.eea.europa.eu>

<http://www.globalreporting.org>

<http://www.ipq.pt>

<http://www.iso.org>

<http://www.oecd.org>

<http://www.smas-loures.pt>

<http://www.renewable.pt>

<http://www.unglobalcompact.org>

<http://www.who.int>

ANEXOS

