

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Freguês On-line – Plataforma *WEB* de recepção, tratamento e gestão
das solicitações dos cidadãos

Pedro Miguel Ferreira Martins

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

Co-orientadora:

Mestre Carla Cristina Ferreira Madeira, Assessora (Especialista)
Câmara Municipal de Lisboa

Outubro, 2011

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Freguês On-line – Plataforma *WEB* de recepção, tratamento e gestão
das solicitações dos cidadãos

Pedro Miguel Ferreira Martins

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

Co-orientadora:

Mestre Carla Cristina Ferreira Madeira, Assessora (Especialista)
Câmara Municipal de Lisboa

Outubro, 2011

Dedico este trabalho:

Aos meus pais, à minha filha Maria, ao Pedro Castro, à minha companheira Anabela e a todos
aqueles que não me deixaram baixar os braços

AGRADECIMENTOS

A apresentação deste trabalho de projecto encerra um período, de intenso estudo, aprendizagem e formação académica. Durante todo este tempo e por diversas vezes, a solidão agregada ao estudo assolou-me, derrubando os índices motivacionais necessários à prossecução da tarefa. Por isso e o meu primeiro agradecimento vai para a minha companheira Anabela que nunca me deixou desistir, inculcando a importância da missão em mãos e reforçando as capacidades individuais que me levam agora a entregar este trabalho.

A nível académico, um agradecimento muito especial ao Professor Doutor Juan Mozzicafreddo pelo apoio e orientação quer deste trabalho, quer de todo o curso de mestrado. Pelos doutos ensinamentos transmitidos, mas acima de tudo pela perspectiva analítica em torno da administração pública o meu mais sincero obrigado. À Dra Carla Madeira, a paciência, simpatia e disponibilidade que sempre demonstrou que em muito auxiliou que o terminus do trabalho seja uma realidade. Por isso o meu muito obrigado.

Agradeço também a todo o corpo docente e não docente do ISCTE com quem tive de contactar nesta minha passagem pela instituição, com especial incidência aos funcionários dos serviços académicos que demonstraram uma paciência singular comigo e ao departamento de sociologia pela constante transmissão de informação que fizeram chegar aos mestrandos do curso ao longo dos anos.

À Junta de Freguesia, à Fapodivel, à Ferlap, à AAAESO e aos seus membros o meu obrigado por terem compreendido as razões da minha indisponibilidade.

Por fim um agradecimento especial para a Anabela, Maria Ana e para o Pedro Castro que sempre compreenderam que o tempo que lhes foi tirado era em prol de um objectivo nobre, como sempre são os objectivos de quem se propõe estudar e aumentar os seus conhecimentos técnicos.

O meu bem-haja a todos

RESUMO

O presente trabalho projecto, intitulado “Freguês *On-line*: Plataforma *Web* para recepção, tratamento e gestão das solicitações dos cidadãos”, visa implementar uma ferramenta informática que potenciei uma relação mais eficaz entre os fregueses da freguesia de Odivelas e a Junta de Freguesia, tendo como matéria central as solicitações dos cidadãos.

Para tal Começamos por fazer uma abordagem teórica em torno da evolução do Estado, visando a necessidade dos processos de reforma no desenvolvimento dos novos modelos de gestão pública, para no final do primeiro capítulo afluirmos o exercício e os direitos de cidadania.

No segundo capítulo canalizamos a análise para a identificação dos actuais canais de comunicação existentes na freguesia em apreço, discernindo sobre as suas disfuncionalidades e as medidas de melhoria conducentes a uma relação mais próxima, mas acima de tudo mais eficaz com o cidadão para terminar com a apresentação da plataforma informática que encerra todo o trabalho projecto.

No terceiro capítulo para além da limitação dos campos de intervenção das medidas propostas, versaremos sobre as dificuldades que se podem esperar na implementação e os impactos internos e externos que a mesma tratará quer junto dos cidadãos, quer junto dos serviços, quer junto da classe dirigente, terminando com a apresentação sumária de um processo de monitorização e avaliação ao processo proposto.

Palavras-Chave:

Administração Pública

Poder Local

Participação

Cidadania activa

Sociedade de Informação

ABSTRACT

This research project, titled "Online Customer: Web Platform for reception, treatment and management of requests from citizens," aims to implement a software tool that enhances a more effective relationship between the patrons of the parish of Odivelas and the Parish Council, having as a matter central to citizens' requests.

We begin to making theoretical developments around the state evolution, order the need of reform processes in the development of new public management models, to the end of the first chapter touched upon the exercise of citizenship and rights.

In the second chapter will identify the existing communication channels in the parish, discerning about their dysfunctions and measures for improvement a closer relationship, and effectively with citizens to in the end presenting the platform that contains the whole work project.

In the third chapter beyond to talking about the fields of intervention of the proposed measures, we will explore the difficulties to be expected in the implementation and internal and external impacts from the citizens, from the services and from the ruling class, ending with a summary presentation of the monitoring process and evaluation procedure proposed

Key-Words:

Public Administration

Local Power

Engagement

Active Citizenships'

Information Society

ÍNDICE

CAPÍTULO I: A EVOLUÇÃO DO ESTADO E AS TENDÊNCIAS DE REFORMA	1
1.1. A Evolução do Estado	
1.1.1. O Estado Liberal, o Estado Interventor e o Estado Regulador	4
1.2. Reforma da Administração Pública	7
1.2.1. O Processo da Reforma.....	7
1.2.2. Linhas de Reforma	10
1.2.3. Continuidade da reforma.....	11
1.2.4. Dis-funcionalidades da Administração	11
1.3. Modelo de gestão pública	14
1.3.1. Modelo Weberiano	14
1.3.2. Críticas ao modelo.....	16
1.3.3. Mudança de Paradigma	17
1.3.4. New Public Management	18
1.3.5. Gestão empresarial	20
1.3.6. Críticas e preocupações.....	22
1.3.7. Valores e Ética na Administração	24
1.4. Exercício e direitos de cidadania.....	25
1.4.1. Elemento civil, social e político da cidadania	25
1.4.2. Expansão dos direitos de cidadania	27
1.4.3. Conflito de princípios entre os direitos de cidadania	29
1.4.4. Limitações ao exercício do direito de cidadania	31
1.4.5. Perspectiva futura	34
CAPÍTULO II: A FREGUESIA E O SEU RELACIONAMENTO COM OS FREGUESES	37
2.1. Caracterização demográfica da freguesia	38
2.2. Organização Administrativa e Quadro de competências da freguesia	39
2.3. Diagnóstico das dis-funcionalidades	40
2.4. Relacionamento com o freguês.....	44
2.4.1. Reuniões públicas de Junta de Freguesia	45
2.4.2. Sessões de Assembleia de Freguesia.....	46
2.4.3. Reuniões com órgão executivo.....	48
2.4.4. Atendimento presencial e telefónico	48
2.4.5. Relacionamento via correio electrónico	49
2.4.6. Projecto “Zelador da Cidade”	50
2.4.7. Visitas de diagnóstico à freguesia.....	51
2.4.8. Linha de Apoio Ambiental	52
2.4.9. Brigada das escolas	52
2.4.10. Áreas operacionais.....	53
2.5. As TIC`s na relação com os fregueses	54
2.5.1. Sítio da freguesia na internet	54
2.5.2. As redes sociais	57
2.6. Aprofundamento da relação entre a freguesia de Odivelas e o freguês.....	58
2.6.1. Síntese das propostas de melhoria.....	59
2.7. Descrição / apresentação da plataforma Freguês <i>on-line</i>	61
CAPÍTULO III: A PARTICIPAÇÃO NA FREGUESIA DE ODIVELAS	65
3.1. Incremento de uma participação activa na freguesia de Odivelas	65
3.2. Campos de intervenção das medidas propostas	66
3.3. Dificuldades e limitações à implementação	66
3.4. Impactos e resultados esperados	68
3.4.1. Impactos imediatos nos mecanismos existentes	68
3.4.2. Criação da Plataforma Freguês <i>on-line</i>	71
3.5. Avaliação dos resultados e impactos esperados	74
CAPÍTULO IV: CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
Referências Bibliográficas	79

ÍNDICE DE QUADROS

- Quadro 1.1 – Características da acção interventiva e regulatória
- Quadro 1.2. – Pontos comuns aos diferentes processos de reforma
- Quadro 1.3. – Lógicas de Reforma
- Quadro 1.4. – Vantagens e desvantagens do Modelo Weberiano
- Quadro 2.1 – Dados censitários da freguesia de Odivelas entre 1900 e 2001
- Quadro 2.2 – Dados Censitários de 2001 e 2011
- Quadro 2.3 – Quadro resumo de problemas verificados
- Quadro 2.4 – Síntese das propostas de melhoria a encetar
- Quadro 2.5 – Descrição sumária da plataforma Freguês *On-line*
- Quadro 3.1 – Avaliação dos impactos da medidas implementadas

CAPÍTULO I – A EVOLUÇÃO DO ESTADO E AS TENDÊNCIAS DE REFORMA

Contextualizando historicamente, o Estado, entendido como fenómeno político, social e cultural, vigorava já no período da Antiguidade Clássica, tendo tido um período de menor influência organizativa e de exercício de poder durante a chamada Idade Média, fruto do apogeu do regime feudal que se apoiava num poder e numa autoridade de carácter pessoalizado. Nos séculos XV e XVI, este poder tende a esbater-se com o surgimento e desenvolvimento das políticas mercantilistas e monetaristas e com o distanciamento da política da influência da Igreja, acentuando-se outros fundamentos para a existência e finalidade do Estado e do seu aparelho administrativo, designadamente, um maior sentimento de pertença à comunidade e ao território, que na chamada Idade Moderna, veio originar uma reestruturação deste e da vida política, sustentando um fundamento despersonalizado para o exercício do seu poder e autoridade. Neste processo evolutivo surge o Estado Moderno, que teve uma maior expressão no continente europeu.

No século XVII e XVIII, sob a influência do pensamento liberal, surge o designado Estado de Direito, que se pode caracterizar pela subordinação dos direitos individuais, liberdade, segurança e propriedade às normas jurídicas tipificadas (Antunes, 2007).

No século XIX, o modelo clássico Liberal era o modelo vigente na forma como o Estado administrava a esfera social, política e económica da sociedade. O Estado Liberal Clássico, onde as concepções liberais predominavam, objectivava manter uma determinada ordem social com preocupações ao nível da segurança e da inviolabilidade do território perante ameaças externas, permitindo ao mercado exercer influência na forma como as relações sociais eram estabelecidas (Antunes, 2007). Economicamente, baseava-se num mercado que se auto regulava e num sistema capitalista onde o Estado e a sua administração tinham uma intervenção mínima, seguindo os ideais de Adam Smith¹.

¹ Adam Smith importante filósofo e economista escocês, tornou-se um dos principais teóricos do liberalismo económico. A sua principal teoria baseava-se na ideia de que deveria haver total liberdade económica para que a iniciativa privada pudesse desenvolver-se sem a intervenção do Estado. As ideias de Adam Smith tiveram uma grande influência no século XVIII, sendo fundamental importância para o desenvolvimento do capitalismo nos séculos XIX e XX.

Precursor desta linha de pensamento, defendia que o papel do Estado devia ser reduzido na sociedade e por conseguinte na esfera económica e social. Segundo esta visão, a sociedade e o bem-estar dependia da livre actuação dos diferentes agentes e dos próprios indivíduos, cabendo a uma “*mão invisível*” a competência de auto regular os mercados. Esta foi a doutrina que foi balizando a forma de intervenção e posicionamento de grande maioria dos Estados até à crise de 1929, data na qual uma nova doutrina económica e uma nova dimensão e paradigma do Estado começa a fortalecer-se. Não obstante, destaca-se a consolidação do governo democrático como forma maioritária de governação e a génese do estabelecimento de direitos e preocupações sociais no seio do Estado, como por exemplo, a criação de sistemas de segurança social nas sociedades mais industrializadas de então, como sejam a Alemanha (1884) e a França (1898). Foi a génese do que viria a ser designado de Estado-providência, com alargamento e alteração das funções do Estado que progressivamente, passou a assumir mais funções no campo social e económico, em resposta às permanentes mutações e exigências da própria sociedade (Flora, 1995).

Chegados ao século XX, inicia-se, ainda que se encontrem factores da sua génese no passado, a fase de constituição de um Estado Social e economicamente activo, com implementação por parte deste de sistemas sociais, de carácter universal e redistributivo, ao mesmo tempo que intervém na economia de mercado, no intuito de relançar a economia industrial e fazer frente á recessão económica de então. A estrutura política e institucional do Estado funciona agora como a de um Estado protector, que defende o aperfeiçoamento do sistema económico e social preconizada pela concepção keynesiana, que se constituía como resposta à Grande Depressão e à necessidade de dinamizar a criação de empregos (Mozzicafreddo, 2000), combinando a intervenção do Estado com a iniciativa privada e a sua liberdade de acção, defendendo um papel económico e socialmente activo deste, como garantia de moderação para eventuais impactos e efeitos negativos dos ciclos económicos.

No entanto, a crise na economia, do Estado e da sociedade em meados da década de 70, arrasta consigo aquilo que foi a base de uma época de apogeu económico do pós II grande guerra, originando uma nova doutrina de pensamento económico e uma mudança de paradigma no modelo e funcionamento do Estado. Novo paradigma este que surge em

resposta ao (i) peso dos constrangimentos financeiros, (ii) à complexidade de funcionamento de uma administração pública burocratizada e profissional, (iii) à alteração de expectativas e exigências dos cidadãos (Mozzicafreddo, 2001) por um lado e por outro, pela necessidade de o Estado se adaptar a uma sociedade com presença crescente de grupos sociais e económicos intermediários e a uma evolução institucional da lógica dos direitos de cidadania (Mozzicafreddo, 2000). Eclodindo durante as décadas de 70, 80 e 90 esta perspectiva impôs-se de forma bem sucedida em alguns países, revelando-se como uma via para a recuperação de economias desenvolvidas que se encontravam estagnadas, como sejam os EUA ou a Inglaterra, tendo-se seguido outros países, como Canada, a Nova Zelândia ou a Austrália.

A partir desta fase, considerada por Mozzicafreddo de consolidação do Estado Providência, o modelo de Estado tem vindo a sofrer algumas alterações. Na esfera social promove-se e reforçam-se os esquemas complementares, pluralistas e privados de segurança e resposta ao risco, enquanto na esfera económica, passando-se a actuar de forma diferente, através sobretudo da actividade de regulação, de orientação macro económica e de autonomização da esfera privada, se dá primazia à economia de mercado (Mozzicafreddo, 2000a).

Actualmente, fruto da sucessão de um conjunto de acontecimentos marcantes, o mundo e a sociedade vivem, no campo económico, social e acima de tudo no campo tecnológico e do conhecimento, o surgimento de um conjunto de alterações à escala global, que fizeram emergir nos Estados e nas suas administrações, a necessidade de encetarem processos de verdadeira adaptação às novas realidades. Do ponto de vista estrutural, funcional e institucional, desenvolveram-se um conjunto de políticas e estratégias reformadoras e de modernização nas suas estruturas organizativas e administrativas, rumo a adaptar o seu funcionamento às novas exigências e realidades políticas, sociais e económicas, procurando e motivados por uma busca da eficácia através de técnicas de gestão idênticas às do sector privado, ao mesmo tempo que procura encontrar formas de tornar as organizações públicas mais participativas, ou mesmo prosseguir modelos de responsabilidade e controlo alternativos e mais incisivos, (Peters, 2000)

Assim, os estados modernos, que sentem (i) um peso crescente dos constrangimentos financeiros; (ii) uma maior complexidade de funcionamento da administração; (iii) uma alteração das expectativas, necessidades e exigências dos cidadãos e (iv) novas tendências de transformação da estrutura do Estado no sentido de se dotar de uma estrutura menos centralizada e mais equitativa assim como mais flexível e transparente, vivem hoje uma tensão entre manter um modelo de Estado-providência e a capacidade de o sustentar financeiramente e com aceitação social. É consensual nos diversos países, ainda que baseados em processos de reforma e modernização diferentes, não obstante complementares, a necessidade do Estado proceder a alterações quer ao tipo de governação, quer em torno da definição das funções e funcionamento do Estado. Questões estas que não são alheias, antes interligadas e interdependentes, tal como refere Eugénio Antunes, ao surgimento de novos modelos gestionários, que advogam uma estratégia de reforço do poder e envolvimento dos cidadãos, a par de uma efectiva prestação de contas e responsabilização dos gestores de dinheiros públicos, que refira-se, no seio da reforma desenvolvem a sua missão de forma mais autónoma e descentralizada (Antunes, s.d.).

1.1 A evolução do Estado

1.1.1 O Estado Liberal, o Estado Interventor e o Estado Regulador

No período caracterizado pelo Estado Liberal e o início da sociedade industrial, a interferência e intervenção do Estado no campo económico, não só não era prática pública, como era vista como indesejável, porque era entendida como potenciadora de introduzir perturbações ao mercado, à dinâmica da sua auto regulação e à sua lei basilar da oferta e da procura. Neste período, o Estado limitava-se a definir o enquadramento jurídico em que os actores económicos tinham de interagir, deixando o capitalismo assentar nas suas liberdades fundamentais: livre iniciativa e liberdade de concorrência. Estas duas liberdades, juntamente com a eclosão de um tecido empresarial em crescimento, conduziram o Estado a um posicionamento de não intervenção na economia, ficando essa função reservada às empresas.

Com a chegada de um crescente número de actores económicos, a lei da livre concorrência e iniciativa foi sendo gradualmente desvirtuada, tornando-se inábeis na função de assegurar o equilíbrio entre a oferta e a procura. Ao mesmo tempo, os Estados começavam a sentir-se condicionados pelos efeitos da internacionalização da política nacional, fruto da sua integração nas instâncias supra nacionais que acarretaram o surgimento de um conjunto de ditames orientadores da praxis pública.

Em resposta a esta realidade desenvolve-se um Estado, que assumindo um conjunto de políticas públicas, promove a intervenção estatal, mormente no sector económico, onde para além da regulação dos mercados, o Estado aponta para a redistribuição dos rendimentos e uma gestão de índole macro económica. Não obstante, estas políticas de regulação pretendiam actuar, unicamente, na circunstância do mercado se mostrar incapaz de se auto regular. De qualquer forma, como explica Majone, muitas vezes o Estado acabava por intervir directamente, não só para anular as falhas do mercado, como para garantir níveis adequados de crescimento económico, no intuito de ver melhorada a eficiência do mesmo. A redistribuição do rendimento, na óptica de por esta via manter uma situação económica e social equilibrada, acabava por funcionar como uma ferramenta de intervenção estatal (quadro1) (Majone, 1997).

Durante o século XX, o mundo na sua globalidade, viveu profundas alterações a diversos níveis, que acarretaram que os Estados, confrontados principalmente nas últimas décadas com o espectro político internacional, a necessidade de promoção do crescimento económico, da competitividade, do aumento da eficiência na governação, sentissem por um lado a necessidade de compatibilizar a acção governativa com as exigências sociais e por outro, abandonassem uma posição mais intervencionista sobre a economia e a sociedade e adoptando gradualmente um modelo de maior e efectiva regulação. O mercado dava mostras das suas imperfeições, das suas externalidades ao nível dos custos e dos benefícios, dos seus monopólios naturais, da sua concorrência destrutiva e dos seus custos de transacção. Os Estados, perante esta realidade e pressão social, viram-se impelidos a rever os seus tradicionais modelos de governação, no intuito de dar uma resposta mais adequada aos novos desafios, ao mesmo tempo que vivem a contas com uma serie de

constrangimentos financeiros, fruto das funções sociais que tinham assumido. Esta adaptação às novas realidades, levou a uma diminuição da importância revista ao Estado Intervencionista e ao acréscimo da importância de um Estado regulador, processo que ainda decorre na maioria dos países. Processo de mudança que na óptica de Majone, passa essencialmente por três pontos que funcionarão como os pilares da estratégia de mudança: (i) a privatização, (ii) a liberalização e a (iii) desregulação, que pelos seus princípios tendem a limitar o papel de intervenção do Estado.

Quadro 1.1 – Caracterização da acção interventiva e regulatória

	Intervenção	Regulação
Funções	Redistribuição, estabilização, gestão macroeconómica	Correcção de falhas do mercado
Ferramentas	Imposto e despesa	Produção de regras
Instituições	Aparelho estatal, serviços do Estado-providência	Comissões parlamentares, tribunais, entidades
Actores	Partidos políticos, funcionários públicos, grupos de interesse	Agências, reguladores, peritos, juizes
Modelo	Descrionário	Legalistas, determinado por um conjunto de regras
Responsabilidade	Directa	Indirecta

Fonte: Majone, 1997

É na confluência destas realidades e necessidade de metamorfose das funções e por consequência do funcionamento e estrutura do Estado, que se assiste ao surgimento de um novo modelo. Modelo este que se sustenta em processos como a privatização, a liberalização e a reforma do bem-estar social, verificando-se o incremento de políticas (des) regulatórias do Estado, que se expressam na privatização de alguns sectores tradicionalmente na mão e gestão deste. Pode-se apontar como estratégia base do Estado privatizar o que fosse privatizável, dotando o aparelho estatal de competência ao nível da prestação de serviços e não na sua produção. Era de certa forma a terciarização do Estado, ao mesmo tempo que este se adapta aos ditames definidos pela europeização das políticas (Majone, 1997), que se revela aqui de uma importância acrescida, uma vez que decisões que no passado estavam só sob a influência do Estado, estão hoje diluídas por várias

entidades, dotadas de determinada autonomia quer ao nível dos propósitos, quer a nível orçamental e financeiro.

Autonomização e independência que na óptica de ser garantida, perante as influências públicas e políticas, se desenvolve fora dos aparelhos governamentais, fugindo da interferência directa dos governos. Como denomina Majone, esta realidade pode ser caracterizada como sendo a face interna do Estado regulador (Majone, 1997). Outra característica do Estado regulador é o ramificar da governação por outras entidades, contribuindo para tal os processos encetados de descentralização, regionalização, desagregação de unidades de poder e a delegação de responsabilidade que, obrigam à renovação das formas tradicionais de controlo e responsabilização, mormente as usadas no Estado-providência.

1.2. Reforma na Administração Pública

1.2.1. O Processo de Reforma

Ao longo do processo evolutivo do Estado e da sua administração, verifica-se que associado aos diferentes modelos de Estado estão diferentes modelos de gestão pública, os quais, a cada momento, procuram responder às exigências sociais e aos valores que o Estado procura promover (Rocha, 2001). O pretérito século foi rico em transformações sociais, económicas e tecnológicas, obrigando os Estados a alterar quer o funcionamento da sua administração, quer a estrutura que o sustenta.

Com a eclosão da crise na economia na década de 70, emerge uma vontade política generalizada, com causas em factores de ordem interna e externa, de reformar o Estado e a sua administração, motivada quer pelo (i) peso dos constrangimentos financeiros e a ausência de índices de crescimento económico aceitáveis; (ii) a complexidade do funcionamento da administração, quer pelas (iii) novas formas de regulação, (iv) pela crescente importância da lógica de mercado; ou pela (v) alteração das expectativas, necessidades e exigências dos cidadãos; e (vi) as novas tendências de transformação do Estado, ligados ao processo de globalização, com o surgimento de novas formas de governação e pela exigência dos novos modelos gestionários (Mozzicafreddo, 2001). Neste sentido, grande maioria dos Estados desenvolveram um conjunto de políticas e estratégias

de reforma do funcionamento e estrutura dos seus aparelhos administrativos, no intuito de proceder a mudanças fundamentais na sua máquina administrativa. (Pitschas, 2001; Peters, 1996).

As razões dos movimentos reformadores foram díspares de país para país, indo desde a orientação ideológica liberal no Reino Unido, à luta contra a corrupção na Itália e na Grécia ou o incremento de uma administração mais democrática em Espanha, estando os diferentes processos de reforma ligados a um conjunto de factores que determinam as suas diferenças, atendendo a cada realidade e contexto social e cultural, assim como aos diferentes ritmos políticos, que orientam de forma diferente as grandes linhas da própria reforma a encetar (Mozzicafreddo, 2001). Apesar das particularidades nacionais, que determinam diferenças nos processos de reforma de cada país, há pontos comuns aos diferentes processos de reforma (quadro 1.2), principalmente, naquela que é considerada por Peters como a 1ª vaga de reformas, nos anos 70 e 80.

Quadro 1.2 – Pontos comuns aos diferentes processos de reforma

Mudanças estruturais	Transferência de poderes do governo central para organismos com maior autonomia (agênciação) Redução dos escalões hierárquicos
Capacitação	Atribuição de mais poderes aos trabalhadores de escalões inferiores
Processo	Alteração nos processos e tomada de decisão Alteração no modo de repartição dos recursos
Desregulamentação	Maior latitude conferida aos gestores públicos ao nível da contratação, despedimentos, promoção e recompensa dos trabalhadores
Equiparação ao mercado	Aplicação de critérios de mercado Criação de mercados internos Utilização de técnicas de mercado

Fonte: Peters, 2000

Embora cada país tenha o seu próprio padrão, é possível, segundo as lógicas preconizadas por Guy Peters, discernir lógicas de reforma similares na maioria dos países, designadamente nos países europeus. (Quadro 1.3)

Quadro 1.3 – Lógicas de reforma

Logica de reforma	Medidas
Lógica de mercado	Privatização, agências independentes, contratualismo, análise custo/benefício
Lógica participacionista	Orientação para o cliente e o utente, carta do cidadão, instâncias de reclamação, avaliação de qualidade
Desregulamentação e desburocratização	Simplificação de procedimentos, flexibilização na relação laboral, aligeiramento nos constrangimentos de execução orçamental

Fonte: Mozzicafreddo, 2001

Seguindo o referido por Peters, os processos de reforma na Administração Pública encetam, nos primeiros anos do presente século, a segunda vaga da reforma, incluindo esta a continuação dos padrões já estabelecidos, no entanto com algumas orientações novas de reforma, como sejam (i) complementar o desejo de diminuição do peso dos serviços públicos; (ii) a flexibilização da estrutura de poder e a (iii) procura de maior proximidade com os cidadãos. De igual forma surgem preocupações em torno da (i) eficácia, cuja preocupação resulta dos processos reformadores já encetados, dando-se atenção a processos de avaliação de desempenho e da eficácia dos organismos, surgindo na mesma medida a ideia do cidadão – consumidor, como uma das principais traves da reforma, verificando-se uma alteração da perspectiva tradicional da administração, passando a eficácia a sobrepor-se ao comportamento administrativo profissional e processual da administração; (ii) a re-regulamentação, que consiste em acompanhar e avaliar as políticas depois de serem formuladas e aplicadas, contrapondo-se com a regulamentação ex ante, do período anterior, onde se pretende controlar o que os gestores faziam antes mesmo de o tentarem fazer; (iii) a coordenação e a coerência, que se demonstra essencial entre os diversos patamares de poder, numa estrutura de Estado mais desagregada e descentralizada e (iv) a responsabilidade, que como resultado dos ciclos de reforma anteriores, veio reocupar um lugar central na dinâmica reformadora, devido ao surgimento de organismos autónomos ou quase autónomos e o esbatimento de uma responsabilidade e estrutura hierárquica devidamente estratificada do passado. Estes são pontos em comum aos diferentes processos reformadores em curso (Peters 1996).

1.2.2 Linhas de Reforma

De forma sistematizada pode-se apontar uma primeira linha de reforma de nível macro. A este nível a reforma passa pela introdução da lógica gestionária na administração, consubstanciando-se na liberalização e privatização do sector económico e sector social, na redução do peso do sector público e na flexibilização do regime de trabalho, assim como na desregulamentação e devolução de competências a organismos intermediários, através do processo de delegação de competências e agênciação. É uma linha de reforma que surge em resposta aos constrangimentos financeiros existentes, devido ao aumento das funções sociais assumidas pelos governos do Estado-providência e que se caracteriza pela distinção entre o que é esfera política e esfera da administração, com a criação das agências autónomas, que objectivam e representam a separação das funções de concepção das funções de execução, partindo do pressuposto que a autonomia na gestão levará a uma maior eficiência e eficácia. (Mozzicafreddo, 2001, Peters, 1997). É uma perspectiva de reforma que aposta numa estratégia de modernização assente na ideia de liberdade e de gestão, mediante o estabelecimento de contratos onde são definidos vários elementos: as tarefas, os resultados, os objectivos e os recursos disponíveis, numa articulação entre o público e o privado. (Pollitt, 2000).

Continuando a seguir o assinalado por Mozzicafreddo, uma segunda linha de reformas associa-se aos processos de reforma de grande maioria dos países europeus. De nível micro, esta tendência de reforma refere-se mais directamente ao funcionamento da própria administração, à sua organização e à sua relação com os agentes internos e externos, pautando-se por uma relação mais próxima com o cidadão ou seguindo uma perspectiva mais gestionária, sendo o cidadão entendido como utente e cliente de serviços públicos. Esta segunda linha das iniciativas de reforma, embora seja elaborada a partir da renovação das formas de organização burocrática profissional, introduz na administração pública técnicas de gestão profissional, acompanhadas de alterações ao nível da gestão de recursos humanos. Inspiradas no sector privado, estas técnicas assentam na perspectiva de diminuição das normas e da regulamentação, como forma de se produzirem ganhos de eficiência e aumento das margens de autonomia nas decisões administrativas, passando a

estão orçamental a ser mais autónoma e por consequência alvo de novas formas de controlo e responsabilidade (Mozzicafreddo, 2001).

1.2.3 Continuidade da Reforma

Tal como refere Peters, o desejo e interesse na mudança administrativa perdura após as diversas vagas de reformas administrativas, não ousando qualquer Estado afirmar que a reforma da sua administração se encontra concluída, antes pelo contrário, o que se pode verificar é um processo contínuo. Não obstante, não há uma explicação simples para a continuação desta dinâmica de reforma da administração. O que se verifica é a existência de um conjunto de factores administrativos, políticos e técnicos que ajudam a explicar esta continuidade nos processos de reforma (Peters, 2000). Factores que invariavelmente estão ligados aos processos de reforma anteriores, seja numa perspectiva de os mesmos, pela sua dificuldade de implementação, pela escassez de resultados positivos ou pelo exagero político na previsão dos seus resultados, não terem atingido os seus propósitos na produção de alterações de comportamento, levando os Estados e as suas administrações a uma contínua implementação de mudanças, seja pelo seu oposto, na medida em se registou um número de êxitos razoáveis com as medidas implementadas.

Com isso os Estados intensificaram os seus processos de mudança, testando até onde a capacidade demonstrada em transformar a burocracia pode ir. “O paradoxo interessante aqui revelado é que tanto o êxito como o insucesso podem ser conceptualizados como razões para prosseguir com as reformas administrativas” (Peters, 2000).

1.2.4. Dis-funcionalidades da Administração

A desconfiança, a resistência sentida e alguma eventual ineficácia no processo reformador resultam, na óptica de Mozzicafreddo, no facto de se assumir uma importação simplista das orientações gestionárias no funcionamento da administração, no negligenciar da importância dos agentes na evolução e eficácia das iniciativas da reforma e no facto de se assumir que os problemas da administração pública se centram, maioritariamente, numa ausência de lógica de mercado nos serviços públicos. Com isto irreleva-se que as dis-funcionalidades da

administração estão ligadas directamente a outros e diversos factores, como sejam (i) a ausência de participação dos agentes internos da administração; (ii) à estrutura orgânica e comportamental da administração e (iii) à própria esfera política, sem desvalorizar que as razões das actuais dis-funcionalidades da administração resultam também da (iv) não prossecução de princípios do designado modelo profissional ou burocrático, como a especialização nas funções, a qualificação dos serviços, a atribuição de competências decisórias e fiscalizadoras nos diferentes patamares hierárquicos e na existência de sistemas de regras e procedimentos que garantam a imparcialidades dos actos e das decisões administrativas (2001).

As iniciativas de reforma raramente englobam os agentes públicos, sendo estes entendidos como meros subordinados, não havendo a perspectiva de integrar os seus comportamentos e potenciar o seu saber, permitindo-lhes a apresentação de propostas e medidas de melhoria. Este alheamento acarreta não só um clima de desconfiança e resistência à reforma, como uma não identificação dos agentes perante esta, trazendo ao processo reformador pouca motivação e empenho dos recursos humanos, faceta essencial para a melhoria dos serviços. Esta situação interliga-se com um conjunto de pontos característicos da própria administração e dos seus recursos humanos, como sejam a pouca qualificação dos recursos, índices motivacionais baixos, fracas condições de trabalho, limitações ao nível da autonomia quer na decisão, quer na gestão e um ambiente marcado por deficientes processos de responsabilização e recompensa (Mozzicafreddo, 2001).

Na mesma medida, encontramos défices de funcionalidade na administração em torno da sua própria estrutura organizativa e comportamental, onde a coordenação dos subsistemas é ineficaz e onde grassam as incongruências dos processos decisórios, o que leva um clima de desresponsabilização perante as decisões administrativas assumidas, quer ao nível administrativo quer a nível político, situação que potencia no cidadão e na sua relação com o Estado, um clima de desconfiança perante a administração e os seus actos. Esta realidade agrava-se no actual contexto de especialização e exigências técnicas, onde o aumento de funções administrativas e institucionais e a fragmentação do circuito de decisão, não só desresponsabiliza o decisor individual, como se repercute negativamente na (des)

coordenação dos vários subsistemas da administração, que assumindo uma preocupação em torno do cumprimento do enquadramento legal aplicável, deixa pouca margem de manobra ao decisor público.

Em sequência, importa abordar igualmente os efeitos menos positivos que os comportamentos informais, fruto da própria estrutura organizativa existente, acarretam junto da administração, na perspectiva destes comportamentos permitirem a diminuição do controlo público, assim como da fiscalização e da responsabilidade dos actos administrativos, fruto da predominância de um ambiente com pouco controlo interno e externo, o que permite segundo Mozzicafreddo uma cultura clientelar na administração e um subjectivismo que limita a objectividade no tratamento dos procedimentos.

Estas particularidades da administração, se por um lado diminuem a capacidade de uma responsabilização efectiva, por outro promovem a falta de ética administrativa e a desconfiança do cidadão perante a administração, retirando a eficácia na sua actuação, potenciando uma cultura do individualismo organizacional e do oportunismo institucional, que visa obter o maior fruto possível com o mínimo de esforço institucional. Se por um lado, esta é uma questão que se pode verificar como positiva nas práticas dos próprios cidadãos, nalgumas facetas da sua vida, por outro lado, contribui para um funcionamento deficiente da administração, na medida em que os funcionários adoptam perante ela uma postura de indiferença perante a negligência do próximo e a desresponsabilização profissional e financeira perante os actos. A falta de comunhão entre o incentivo e a recompensa, a autonomia e a sanção, presentes hoje na administração potenciam este comportamento cultural da administração (Mozzicafreddo, 2001).

O particularismo institucional, que permite a existência de pressões, de relações clientelares na administração e que expressam uma perspectiva corporativista no seio administrativo, sendo uma realidade política inerente aos regimes democráticos, acarreta por si só défices à própria administração, na medida que não potenciam uma administração sustentada num modelo de ética política e de isenção pública (Mozzicafreddo, 2001). Numa administração que pretende actuar segundo modelos gestionários, nos quais a responsabilização é sobretudo indirecta, o sentimento de responsabilidade, ética e defesa

de determinados valores ganha uma importância acrescida, uma vez que juridicamente a responsabilidade é diluída pelos diferentes escalões hierárquicos da administração.

1.3 - Modelos de Gestão Pública

Quando nos reportamos à reforma da administração pública, muitas vezes contrapõe-se a administração gestonária à administração burocrática, como se os modelos de gestão se resumissem a estes dois, ao mesmo tempo assume-se que os problemas da administração tradicional serão resolvidos pela adopção de processos de modelos de gestão empresarial. A cada tipo de estado corresponde um modelo de gestão da sua administração, contudo, a adopção de um determinado modelo de gestão não representa que áreas do Estado não desenvolvam modelos reformadores diferentes e igualmente efectivos.

1.3.1. Modelo profissional Weberiano

O modelo profissional Weberiano corresponde ao desenvolvimento do Estado liberal e caracteriza-se, segundo os fundamentos teóricos de Wilson e Max Weber, como sendo uma administração sob controlo do poder político, baseado num modelo hierárquico de burocracia, composto por um corpo de funcionários e cujo objectivo das decisões é o interesse geral, cabendo à administração uma posição neutral e de execução das decisões tomadas pelo Governo (Rocha, 2000), que confiava na capacidade dos organismos para se auto estruturar, de forma a melhorar o seu funcionamento.

O modelo burocrático de Max Weber constitui a condição essencial para a racionalidade legal e técnica das organizações administrativas modernas, contribuindo para isto o estatuto da burocracia e as suas mais-valias na máquina administrativa. Na visão de Weber as organizações burocráticas são tecnicamente superiores às outras organizações, porque promovem a precisão, a velocidade, conhecimento, unidade, subordinação estrita e redução de custos materiais e humanos, advogando o recrutamento com base no mérito profissional e não por indicação política, correspondendo o salário a uma posição hierárquica. É um modelo que apresenta as seguintes características: (i) processos de regulação subjectivos, (ii) gestão orientada para o interior da administração, (iii) falta de competência, (iv) ausência de responsabilidade de gestão e motivação para introduzir

melhorias, (v) ausência de avaliação e de técnicas de gestão, (vi) centralização tanto na tomada de decisões como na gestão e sustentada numa função pública burocrática e rígida.

Giauque advoga uma perspectiva idêntica, apresentando três dimensões, que segundo ele, caracterizam as organizações burocráticas do sector público. A primeira prende-se com carácter político das organizações, uma vez que as organizações públicas têm uma forte ligação às hierarquias da autoridade política dos governos. Em segundo lugar, o carácter da legalidade das organizações e da forma como controla o comportamento dos agentes envolvidos, sendo esta uma das mais importantes características do modelo burocrático, tendo a administração nesta dimensão uma dupla função, porque se por um lado deve subordinar-se às autoridades políticas, por outro tem de conciliar essa obrigação, com o facto de dever estar ao serviço das populações, subordinando-se ao princípio da legalidade e do Estado democrático. Em terceiro lugar, a própria cultura da administração que não bastas vezes está associada às dimensões da legalidade e dimensão política, mas que também se associa à própria missão da administração, onde a sua acção se conjuga com critérios sociais e democráticos no sentido da satisfação das necessidades colectivas da comunidade.

No entanto, se se podem apontar virtualidades à administração profissional de Weber, muito pela garantia conceptual que trás ao nível da imparcialidade, normativismo e legalidade, por outro lado é um modelo que apresenta as suas desvantagens. Para Peters, a gestão efectiva, eficaz e eficiente é muito restringida em organizações hierárquicas com demasiadas regras e normas. Este modelo impele a uma tendência de luta por mais poder e mais autoridade, apresenta uma reduzida flexibilidade nos processo de tomada de decisão e uma contínua relação limitadora com os níveis superiores de hierarquia em grande parte das acções a serem tomadas. A esta perspectiva não era alheia uma ausência de prestação e contas.

Por outro lado, a administração pública burocrática de Weber, ainda que se apresente como estando ao serviço do cidadão, expressa-se longínqua e impessoal na sua relação com este, numa hierarquia burocratizada de serviço público, má informação, lentidão de processos, excesso de leis e regulamentações e demora na tomada de decisão

(Pitschas, 1993). Com o passar do tempo, uma análise descomprometida deste modelo mostra as suas vantagens e as suas desvantagens, na óptica dos resultados obtidos numa administração pública mais eficiente e eficaz. (quadro 1.4).

Quadro 1.4 – Vantagens e desvantagens do Modelo Weberiano

Vantagens	Desvantagens
Unidade no comando	Bloqueio da iniciativa dos funcionários
Coordenação das actividades administrativas	Centralização da tomada de decisão
Uniformidade e controlo jurídico	Excesso de formalismos administrativos
Elevada especialização funcional	Dificuldades de comunicação
Tratamento imparcial de todos os cidadãos	Bloqueio à participação dos cidadãos Proliferação de autoridades paralelas Pouca exigência em torno dos direitos e necessidades dos individuos

Fonte: Pitschas, 1993

1.3.2. Criticas ao Modelo

As críticas ao modelo de gestão profissional intensificam-se nas ultimas décadas do séc. XX, não só porque o Estado se mostrava incapaz de responder aos problemas resultantes do aumento da complexidade social e económica, como se baseava num modelo orientado para uma regulação com objectivos vagos, numa gestão virada para dentro, ausência de controlo, responsabilidade e motivação, caracterizada pela centralização, ausência de avaliação e técnicas de gestão eficazes e eficientes. De qualquer forma, mesmo considerando estas dis-funcionalidades, o modelo burocrático Weberiano representou um progresso significativo em relação à administração patrimonial e autoritária (Pitschas, 2007), sobrevivendo por ser essencial numa boa gestão e por ter desempenhado e continuar a desempenhar um papel fundamental no desenvolvimento das infra-estruturas sociais, técnicas e de promoção da economia de diversos países. Por este motivo não se vislumbram razões para se por completamente de parte este modelo (Pitschas, 2007), constituindo-se ainda como uma ferramenta valiosa e indispensável ao estado moderno.

Contudo e não obstante as criticas que se podem apontar ao modelo e ao funcionamento de uma administração sob a égide burocrática e profissional. Uma das razões que acarretam uma menor responsabilidade pública e algumas limitações de eficácia

e eficiência na gestão é precisamente a desvalorização do processo burocrático, na medida em que para limitar as dis-funcionalidades de uma administração que se pretende mais profissional, ela própria deve reger-se pela especialização funcional e qualificação de serviços, posições hierárquicas com competências decisórias e fiscalizadoras formalmente atribuídas, sistemas de regras e procedimentos de implementação da lei e da imparcialidade dos actos e decisões administrativas (Mozzicafreddo, 2001). Mesmo considerando as incapacidades e dis-funcionalidades resultantes, de entre outros factores, do bloqueio da iniciativa individual dos funcionários, da falta de participação dos cidadãos e da centralização excessiva do processo de tomada de decisão e da própria gestão, o modelo burocrático representou um progresso notável em relação à administração patrimonial e autoritária (Pitschas, 2007).

1.3.3. Mudança de Paradigma

No final dos anos 70, Max Weber e o seu paradigma do modelo burocrático, embora fosse um modelo implementado em grande maioria das administrações públicas ocidentais, começa a dar mostras das suas dis-funcionalidades e a ser criticado, devido em grande parte à perspectiva de se sustentar em princípios tradicionais de burocracia e de técnicas de gestão que passaram a ser consideradas obsoletas e desadequadas, perante as novas exigências sociais e económicas.

Com o aumento da despesa pública em sectores como o da saúde, educação e segurança social, funções assumidas pelo Estado-providência, que acarretaram: (i) uma tendência de crescimento do aparelho de Estado, (ii) uma maior complexidade do funcionamento da administração (demasiado normativa), (iii) uma alteração nas expectativas, necessidades e exigências dos cidadãos (Mozzicafreddo, 2001) associado às (iv) crises financeiras ocorridas, (v) ao descontentamento por parte dos cidadãos e (vi) a uma burocratização tida como exagerada e pouco eficaz, aumentou igualmente um clima de desconfiança por parte dos cidadãos. Esta situação obrigou os Estados a encetarem processos de substituição da administração profissional por outro modelo de administração, seguindo uma tendência para a criação de estruturas menos centralizadas e mais equitativas (Mozzicafreddo, 2001).

As dificuldades demonstradas vieram sublinhar a importância, mas acima de tudo a necessidade do incremento de critérios como a eficiência, a eficácia e a racionalização na administração pública, bem como a ideia, nem sempre correcta, que o Estado funcionará melhor se for gerido como um organismo do sector privado, orientado para a qualidade, para o cidadão e para o mercado e não pela hierarquia, como defendia o Estado-providência (Peters, 1996). É uma mudança de paradigma quer na governação, quer na forma como o Estado e administração se relacionam com o cidadão, implicando esta boa governança, tornar os processos de decisão claros e transparentes, promovendo uma aproximação entre as regras do sector público e privado, incrementando indicadores de eficiência e de qualidade dos produtos e serviços prestados (Giauque, 2003). Fruto da necessidade de transparência nas decisões políticas e a exigência do envolvimento do cidadão nos processos de decisão, crescem as condições para o incremento de uma nova doutrina de política de gestão do aparelho administrativo do Estado: a New Public Management.

1.3.4. New Public Management

A New Public Management, evolui da insatisfação demonstrada em torno do Estado-providência e representa os esforços encetados nas últimas décadas do pretérito século para reformar e modernizar a forma como o Estado gere o seu aparelho administrativo público. Inicialmente implementado nos países anglo-saxónico², a NPM surge como resposta á necessidade destes países retomarem o crescimento económico interno, através de uma postura de contenção e redução dos gastos públicos, fruto da dinâmica encetada pelo Estado-providência, através da transferência de métodos da gestão privada para a administração pública (Gomes, 2001).

Porém, a definição do conceito de NPM é complexo e de certa forma generalista. Surgindo da experimentação num conjunto de países da OCDE, a NPM foi uma realidade adaptada a cada nação, tendo tido por base os diferentes proponentes deste processo reformador do Estado, que inspiraram e influenciaram de forma diferente a sua prossecução, como sejam Thatcher e Reagan na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos da América. Enquanto na Grã-Bretanha a transformação do serviço público se baseou nos

² Reino Unido, E.U.A, Canada, Nova Zelândia e Austrália

princípios e técnicas de gestão empresarial, fundamentado no primado do cidadão / cliente, legitimado nos resultados e baseado no mercado, já na Nova Zelândia constitui-se como um caso mais extremo de implementação do processo reformador. Atravessando na década de 80 um período de grave crise económica e financeira, a Nova Zelândia sentiu-se na necessidade de encetar medidas reformadoras drásticas e de efeito imediato, que englobaram por exemplo privatizações de determinados sectores e a concretização de práticas de gestão orientadas para o desempenho orçamental e a sua responsabilização. É de referir ainda que estes movimentos reformadores, com particularidades próprias em cada nação, não pretendem representar programas políticos e projectos de reforma individualizados. Ao invés, pretendem combinar num todo, um conjunto de medidas que expressem uma determinada política administrativa, que defenda acima de tudo a aplicação de princípios e técnicas de gestão empresarial, como referem grande maioria dos teóricos nesta matéria, como sejam Osborne e Gaebler (1992). Na sua obra *Reinventing Government*, associaram não só os seus nomes e pensamento ao processo de reforma, como apresentaram um conjunto de medidas que sustentam uma nova perspectiva de cultura organizacional pública, estabelecendo o enquadramento teórico de como melhorar a administração e a governação, como sejam:

- Maior preocupação na promoção da competência;
- Metamorfose das organizações regidas excessivamente por imperativos normativos, adoptando uma perspectiva de missão;
- Orientação por resultados;
- Maior preocupação na supervisão dos serviços prestados em vez de na própria produção;
- Conferir às comunidades mais poder, ao invés de o Estado se limitar a entregar serviços;
- Apostar na implementação de processos de descentralização;
- Aposta numa administração menos burocrática e mais orientada para o Cidadão, entendido este como cliente;
- Promover a competição no seio da administração, através de incentivos do tipo empresarial;

- Preocupação de antecipar problemas, numa administração pró activa e não meramente reactiva;
- Encorajar um funcionalismo empresarial na administração.

A New Public Management, para além de ter como consequência o surgimento de novos serviços, onde Portugal tem sido apontado como caso referência³, destina-se a potenciar uma maior aproximação entre a praxis administrativa do mercado e as capacidades de gestão das burocracias públicas, através da privatização, da redução do número de funcionários públicos, da reestruturação interna de serviços e na introdução de mecanismos habitualmente reservados à gestão do mercado.

Pode-se sintetizar as características fundamentais da New Public Management da seguinte forma: (i) orientação para a qualidade do serviço prestado, (ii) redução de custos, (iii) diferenciação entre a aquisição e da produção dos serviços, (iv) assunção da independência de unidades administrativas, (v) descentralização de responsabilidades ao nível da direcção, (vi) introdução de técnicas de avaliação, monitorização e controlo dos resultados e (vii) flexibilização do emprego público (Gomes, 2001). O propósito é melhorar, tal como refere Pitschas, a prestação dos serviços públicos, estabelecendo novas formas de parceria entre o sector público e o sector não público, estabelecendo de igual modo formas de regulação e responsabilização. O sector público sente-se assim impelido a importar modelos e práticas do sector privado, para em nome da eficácia compensar o seu défice de legitimidade (Gomes, 2007), sem que descure o crescimento exacerbado do Estado, que se tornou demasiado dispendioso e limitativo da iniciativa individual (Pollitt, 1990).

1.3.5. Gestão empresarial

O âmago do modelo da New Public Management é introduzir um novo paradigma na gestão, baseado em técnicas usadas na gestão privada, em técnicas de management empresarial e com um novo enquadramento, onde se encontra o planeamento, a responsabilização, o controlo e a avaliação de políticas. Tendo o cidadão / cliente como peça central, este

³ Como por exemplo a Loja do Cidadão. Cartão único, a via verde, os balcões únicos, o chip da matrícula automóvel, serviços partilhados.

management empresarial tem como funções planejar, organizar, controlar, dirigir e prestar contas, concebendo através destas acções as estratégias e objectivos para cada nível de gestão e decisão. Auxiliando-se em (i) instrumentos de apoio à decisão e métodos mais simplificados de trabalho e orientados para a rentabilidade, em (ii) sistemas de gestão que prezam a qualidade, em (iii) princípios de gestão financeira e contabilísticos, em (iv) incentivos aos trabalhadores, em (v) sistemas de controlo interno e na (vi) prestação de contas regulares, as técnicas de management empresarial orientam-se para a satisfação do cliente. Baseiam os seus propósitos na produtividade, na competitividade do mercado e na criação de valor acrescentado, quer para os seus colaboradores e funcionários, quer para os seus clientes, fornecedores, investidores ou público em geral.

A implementação de técnicas de gestão empresarial na administração encerra-se assim na lógica que a praxis empresarial se pode compatibilizar com a organização pública, na circunstância desta pretender alcançar os mesmos propósitos que a gestão empresarial, o que nem sempre acontecendo levanta um conjunto de pontos criticáveis a este modelo de gestão.

As soluções de mercado apresentam-se, nalgumas perspectivas, como contraditórias e geradoras de mais problemas do que aqueles que vieram resolver (Rocha, 2000). Por exemplo, os processos de privatização acabam por trazer mais custos que benefícios, porque foram acompanhados por processos deficientes de regulação, destinada a evitar a monopolização dos serviços. A adopção dos princípios da New Public Management trouxeram também problemas que afectam o clima e a motivação dos funcionários e por outro lado, enquanto o modelo tradicional se caracterizava pela existência de mecanismos contra a corrupção, o novo modelo de gestão trás a erosão destes patamares, ainda que sublinhe outros, como a eficácia, eficiência e economia.

Hoje, a administração pública deixou de se preocupar apenas em prestar o serviço, passando a preocupar-se em prestar um bom serviço público conjugado com parâmetros de qualidade (Pitschas, 2003). Isto só é possível com uma alteração de postura dos dirigentes públicos, que passaram não só a administrar como a gerir os recursos públicos, o que aliado à tendência de alteração de mentalidade do emprego público para a vida, tem acarretado

um clima de maior responsabilização quer dos dirigentes, quer dos funcionários individualmente.

1.3.6. Críticas e preocupações

São indiscutíveis os progressos alcançados pela New Public Management. Os serviços tornaram-se mais flexíveis, mais descentralizados e mais responsáveis perante o cidadão. Os serviços públicos, compostos anteriormente por funcionários profissionais que laboram dentro de um sistema de carreira isolado do mercado privado e que dispõem de normas laborais, salários e promoções próprios, aliado a um conjunto de normas, regras e procedimentos que retira poder discricionário e autonomia aos seus dirigentes, mantendo no entanto, pelo menos do ponto de vista dos propósitos a isenção, a neutralidade e imparcialidade, transformam-se, evoluindo de um modelo centralizado, pesado e burocrático, para um modelo mais aberto, mais tecnológico. O Estado deixa de ter como exclusiva preocupação o fornecimento de serviços, para passar a prover novos serviços, promovendo novos mecanismos de acesso à informação e de controlo à sua própria actividade, acarretando isto uma ligação mais próxima e desburocratizada com o cidadão, envolvendo-o directamente no sistema de governação.

Contudo, nem tudo é positivo neste processo de mudança, tendo as soluções encontradas acarretado o surgimento de novos problemas e pontos negativos. Pontos negativos que se podem aferir nos próprios princípios defendidos por Osborne e Gaebler, quer em torno dos limites da autonomia, participação e responsabilidade, quer na competição e paralelismo existente entre interesse público e viabilidade de mercado. Por seu turno para Pollitt, o problema principal centra-se no elevado risco de empresarialização da administração, realçando a necessidade de se identificar os factores de diferenciação entre os sectores público e o privado que, na sua perspectiva, poderão desvirtuar a aplicação de conceitos e técnicas oriundas do sector privado, referindo-se por exemplo à gestão de pessoal. Na mesma senda seguem outros pensadores, quando referem que gerir um serviço público não é gerir uma empresa, porque a missão, os objectivos são diferentes, sendo que cabe aos representantes do povo determinar a acção pública e não aos gestores. Por seu turno Denhardt, referindo-se ao livro *Reinventing Government* (1992), sublinha o

facto de não se encontrar na reforma a preocupação necessária em torno da justiça, equidade, participação ou liderança, colocando a questão em torno da importância do papel do cidadão no processo de reforma, reclamando um novo paradigma, com mais participação para os administradores de agora e do amanhã. (Denhardt, 2003a), É o designado *New Public Service* que contempla como principais orientadores;

- Servir cidadãos e não clientes;
- Procurar o interesse público;
- Valoriza a cidadania e o serviço público;
- Pensa estrategicamente;
- Prestação de contas;
- Valorização dos recursos humanos e não unicamente a produtividade.

Esta nova visão da administração pública procura fazer um balanceamento entre a necessidade de maior eficiência económica e a necessidade de previsibilidade associadas à burocracia weberiana, combinando valores como a eficiência, eficácia e produtividade com transparência, equidade e democracia (Peters 1996). Ao contrário do modelo pós burocrático, o NPS põe o enfoque no modo de democratização da administração pública, sem colocar em causa a des-institucionalização do sector público, promovendo a transparência da administração e a sua abertura à participação dos cidadãos no processo de democratização e legitimação do serviço público. Daí que, aqueles que interagem com o Estado não sejam visto unicamente como clientes, contribuintes ou votantes, mas como cidadãos activos. É incontestável que as tentativas de reforma na administração pública têm por ambição, controlar por um lado a despesa pública e por outro torna-la mais eficiente e eficaz, com adopção de técnicas e processos de gestão empresarial, realçando as funções de concepção, execução, controlo e fiscalização.

A actual reforma administrativa, como refere Pitschas, é marcada por uma nova configuração das antigas estruturas, existindo uma permanente adaptação do Estado perante a economia e a sociedade, situando-se o cidadão numa posição cada vez mais

central. Nesta dinâmica existe uma real transferência de funções para o sector privado, seja através de processos de privatização, seja através de parcerias público privadas, aumentando o papel regulador do Estado (Pitschas, 2003).

O estado Weberiano está a transformar-se, quer numa perspectiva gestonária, quer numa perspectiva de governação em rede, mais conhecido como e-government, com um objectivo claro: trabalhar melhor custando menos. De qualquer forma importa referir, que tal não representa o fim ou desaparecimento do Estado-providência, mas antes a sua reestruturação. Como refere Pitschas, o modelo burocrático constitui uma ferramenta valiosa e indispensável para o Estado Moderno, desde que este tenha a capacidade de se moldar às condições políticas, económicas e sociais, tornando-o cada vez mais um Estado regulador e com intervenção selectiva face as novas necessidades da sociedade e aos processos de mercado.

1.3.7. Valores e Ética

Hoje o Estado combina a modernização administrativa e a entrada de práticas empresariais na administração, sendo neste enquadramento que o New Public management constrói o novo paradigma gestonário, erigindo novas estruturas, remodelando as estruturas administrativas antigas e instituindo para além de outras modificações, novos tipos de regulação e de responsabilização. No entanto o New Public management implica, segundo o defendido por Pitschas, uma perda de valores.

Na óptica deste autor há dois problemas centrais. Por um lado é necessário perceber como se compatibiliza as divergências entre o sistema administrativo, preconizado pela gestão e princípios empresariais, o Estado de direito e o perigo de perda de valores, tidos como adequados e correctos no seio das organizações. Por outro questiona-se se os agentes desta nova administração terão os valores suficientes para a sua boa prossecução, como sejam valores de liderança, boa gestão, transparência, integridade ou honestidade, na óptica que lhe serão confiados neste modelo gestonário bens, dinheiros e poderes públicos, cuja gestão não se coaduna com perspectivas alheadas de princípios como a imparcialidade e neutralidade. Neste sentido, a nova administração pública e mesmo atendendo às mais valias dos ditames do modelo burocrático de gestão ainda existentes, será mais uma

questão de ética do que propriamente uma importação de princípios empresariais para a administração pública. (Pitschas, 2003).

A New Public Management e os seus princípios empresarializados implicam assim que não se renuncie a uma nova ética no serviço público, conciliando esta com os valores tradicionais da administração e com os novos valores vindos das modernas perspectivas gestionárias, destinadas a melhorar a organização e funcionamento da administração, sendo essencial criar-se uma “integridade pública pessoal” para os gestores de topo e para os funcionários, que se tornaram menos burocráticos e mais empresariais, perdendo por essa via os valores de neutralidade política e de profissionalismo.

1.4 – Exercício e direitos de cidadania

Nas sociedades modernas, o conceito de cidadania surge a partir da ideia de que os indivíduos são membros da comunidade política e, como tal, têm capacidades legais para participar no exercício do poder político, através dos procedimentos eleitorais (Mozzicafreddo, 2000), dotando por esta via o cidadão, da possibilidade de escolher e influenciar a orientação da sociedade na qual está inserido. Enquanto entidade que tem a faculdade do processo de estruturação das relações sociais numa determinada comunidade, o Estado enforma o ambiente necessário à aplicação e exigências do exercício dos direitos dos indivíduos, sendo indissociável desta matéria a acção dos grupos e classes sociais, assim como o quadro normativo que possibilitou, ao longo do tempo a extensão destes direitos, a que não é alheio a separação do campo político, do económico e do social. Assim, o surgimento e desenvolvimento do conceito de cidadania são processos que não estão alheio, antes correlacionados, com o desenvolvimento da sociedade industrial, da modernidade do Estado e do seu próprio desenvolvimento como Estado de direito.

1.4.1. Elemento civil, social e político

O estabelecimento de direitos que define a categorização do conceito de cidadania está ligado a contextos e bases institucionais diversas. Para Marshall, a concepção de cidadania centra-se num conjunto de direitos e instituições nos quais são exercidos os direitos individuais, compondo-se de três elementos centrais: elemento civil, político e social.

Enquanto o elemento civil é composto pelos direitos necessários à liberdade individual, liberdade de expressão e de pensamento, direito à propriedade, liberdade contratual e direito à justiça, o elemento político centra-se no direito de participação no exercício do poder político, seja como eleitor ou eleito, cabendo ao elemento social constituir, por seu turno, um conjunto de direitos em torno do bem-estar económico e social, que vai desde a segurança social até ao direito de partilhar do nível de vida segundo os padrões prevalentes na sociedade (Mozzicafreddo, 2000). Importa referir que a sucessão e exercício destes direitos não se desenvolveram de forma linear, mas em consequência de um conjunto de acções que o proporcionaram, tendo, neste particular, os direitos políticos e sociais ganho um forte incremento nos séc. XIX e XX.

Assim, enquanto o elemento civil da cidadania trouxe uma igualdade perante a lei e a consolidação desta como instituição separada da esfera da propriedade privada, já o surgimento de direitos sociais influenciou a estruturação dos princípios de integração na sociedade, criando condições mínimas para a concretização dos direitos de cidadania política. Direitos sociais que funcionam assim como processos de atribuição de determinadas condições sociais que, não só contribuem para a alteração do estatuto social dos indivíduos, inseridos num contexto de desigualdades sociais, como fomentam mecanismos compensatórios entre o estatuto legal e político dos cidadãos e as desigualdades económicas, mormente aquelas resultantes das relações de mercado. As relações de mercado e os processos associados, não foram assim inicialmente afectados pelo princípios da igualdade perante a lei e da capacidade de participação política, o que só veio a suceder mais tarde, mormente no final do século passado e início deste século, com maior incidência nos países europeus e na óptica não de um direito ao exercício do poder, mas como um direito à participação e à distribuição de recursos materiais propiciadores de uma integração social.

Os direitos sociais, enquanto elemento da categoria de cidadania, são processos de atribuição de determinadas condições sociais, que contribuem para a alteração do estatuto social dos indivíduos, funcionando e apoiando-se numa base orçamental e fiscal, distinguindo-se por esta via da universalidade dos direitos civis e políticos. No entanto,

actuam e possibilitam o exercício da cidadania aos indivíduos que, ainda que considerados formalmente iguais, têm condições materiais desiguais. Pode-se afirmar que o elemento social da cidadania não se refere ao exercício de direitos de cidadania, mas sim às possibilidades de atribuição e afectação de recursos a esse mesmo exercício. (Mozzicafreddo, 2000)

1.4.2. Expansão dos direitos de cidadania

Os direitos de cidadania, como referido, funcionam como uma ponte entre a acção dos indivíduos e as estruturas sociais, configurando uma forma de organização do espaço político, onde a institucionalização destes direitos acompanhou e foi influenciada pelo desenvolvimento industrial e do mercado, onde a lei e a legalidade das relações sociais acabou por ser fulcral na estruturação do próprio Estado de direito.

Encontram-se vários factores que contribuem para a expansão dos direitos de cidadania. Na óptica de Habermas a formação da esfera pública, resultado da pretensão das forças sociais influenciarem as decisões políticas, resulta na formação de um público que fazendo uso da sua razão e argumentação política tenta legitimar as suas exigências junto ao poder político, funcionando como um espaço público de reunião de pessoas privadas, cabendo aos direitos civis e políticos a sua organização e universalização. Tendo por intuito discutir e propor regulamentações dirigidas ao poder central, este conceito de esfera pública ocupa o espaço de mediação entre as práticas políticas e sociais e a estrutura do poder político. Por outro lado, associado aos interesses privados e económicos, a conflitualidade e a mobilização social e política, que inclui a acção dos grupos sociais e políticos, são também elementos que sustentam a expansão dos direitos de cidadania, na medida em que exprimem as exigências e os interesses da maioria da população, mormente as desprovidas de recursos materiais e inseridas nas relações de mercado.

Outros factores podem ser apontados como propiciadores da expansão dos direitos de cidadania, como as primeiras medidas de legislação social e política, a evolução do pensamento social crítico das relações industriais, mas coube à mobilização social e política e acima de tudo às estratégias de poder das forças políticas liberais uma influência determinante nesta matéria, na medida em que, ao assegurarem uma ampla base de

legitimidade política, promoveram e induziram o alargamento dos direitos de cidadania e a implementação de políticas sociais tendentes a diminuir as pressões das organizações de trabalhadores. Destaca-se neste particular: o alargamento do direito de voto, introduzidas pelo governo conservador inglês, a introdução do seguro de doença e segurança social, do governo de Bismark ou as diversas medidas de legislação laboral, introduzidos em 1883 na Alemanha e em 1898 em França. Estas políticas, que funcionaram como respostas às exigências de mobilização social e política, acompanhadas posteriormente pela implementação de medidas ao nível da legislação social e de intervenção económica, contribuíram para o alargamento dos direitos de cidadania e para a estruturação do modelo político de Estado-providência. Estado-providência que, com o incremento de procedimentos jurídicos e legislativos, rotinas administrativas, burocracia crescente e medidas de resolução de problemas específicos, contribuiu não só para estabelecer o primado da lei, como acarretou consequências positivas ao nível dos direitos dos indivíduos, reforçando a autonomia do poder do Estado.

Contudo, é necessário ter presente que a expansão dos direitos de cidadania não é linear ou de evolução regular e positiva, mas sim contingente. Isto significa que os próprios processos organizacionais e políticos podem limitar o alcance dos direitos, sendo que os mesmos foram sendo obtidos no seguimento de práticas sociais e políticas e dos processos institucionais de reorganização das estruturas sociais. Nesse sentido é de sublinhar que, não obstante a acção e mobilização social referida, as oportunidades e a expansão dos direitos de cidadania, tal como refere Mozzicafreddo, remetem para o estabelecimento de procedimentos democráticos e de enquadramento jurídico e normativo dos direitos. Processos que possibilitam quer a incorporação de novas categorias de indivíduos no usufruto destes, quer o surgimento de novos direitos de cidadania. Certamente que os movimentos sociais foram e são importantes na expansão destes direitos, contudo não se pode desvalorizar o facto de o alargamento desses direitos e a criação de novas componentes de cidadania ser também fruto de um conjunto de processos que incluem práticas e opções de índole política, funcional, processual e normativa (Mozzicafreddo, 1998).

1.4.3. Conflito de princípios entre os direitos de cidadania

O desenvolvimento e expansão dos direitos de cidadania não é, como já referido, um processo contínuo, estando antes dependente do contexto em que os mesmos se encerram a cada momento, com influência da acção social, económica e essencialmente política. Nesse sentido é de considerar alguns pontos de tensão entre os direitos civis, políticos e sociais, que decorrem da sua aplicação e da materialização prática dos mesmos. Um desses pontos centra-se no facto de, apesar da sua universalidade, o exercício dos direitos ser contudo diferente, tendo em conta os grupos sociais que os exercem. Os direitos civis por exemplo, numa determinada dimensão de expansão, levam à modificação das estruturas sociais, na mesma medida em que numa perspectiva de retracção podem levar à diminuição do alcance desses mesmos direitos, uma vez que o exercício dos direitos sociais (direito à acção sindical, negociação) pode implicar uma limitação de alguns direitos civis, como o direito à propriedade e o contrato laboral (Mozzicafreddo, 2000).

Importa considerar também outra dimensão da tensão no desenvolvimento da cidadania que conflui nos efeitos contraditórios da sua própria institucionalização, quer no exercício do próprio direito à cidadania, quer no aspecto das orientações das escolhas públicas, inseridas na tendência para a autonomização do Estado e da sua acção relativamente à sociedade.

O princípio contratualista que enforma a organização dos sistemas políticos e sociais e o princípio da liberdade, são princípios que se sobrepõem a todos os outros. No entanto, devem estar associados aos princípios de igualdade e equidade, garantindo por essa via igualdade de oportunidades para todos os indivíduos, redução das desigualdades sociais, capacitando os indivíduos para o exercício da sua liberdade individual. Está assim subjacente um contrato implícito, um compromisso social, onde as dis-funcionalidades das estruturas sociais, as incertezas e o risco individual são uma responsabilidade colectiva da sociedade. Perante esta realidade colocam-se algumas questões conflituais, uma vez que a expansão dos direitos referidos, exercem constrangimentos em termos de custos orçamentais ao Estado que se vão repercutir ao nível da dimensão fiscal e contributiva dos indivíduos e das empresas. A conflitualidade centra-se assim entre a preferência do cidadão

por um maior incremento dos benefícios sociais e as suas expectativas em torno da diminuição das suas contribuições fiscais.

Outra dimensão que importa analisar é o desequilíbrio de poder e de resultados entre aquilo que o indivíduo, enquanto cidadão, almeja ver realizado e os constrangimentos e funcionamento institucional e político do Estado. Como já referido a expansão dos direitos de cidadania e a sua própria lógica processual, aumentaram a capacidade do indivíduo enquanto cidadão, de influenciar as escolhas públicas na sua comunidade e na implementação de medidas compensatórias que minimizem as desigualdades quer de poder quer de condição social. No entanto, a limitação quer nas escolhas dos cidadãos, quer no exercício da cidadania, encontra-se, segundo Mozzicafreddo, ligado às próprias características de funcionamento do poder político que foi desenvolvido pelo Estado-providência, por via do incremento da sua função de regulação e de implementação da lógica de cidadania, caracterizada pela autonomização da sua acção.

Autonomização que se centra num conjunto de processos de funcionamento canalizado para as exigências técnicas e administrativas, assim como para uma resposta imediata às solicitações em torno de medidas e programas de acção política e social. Esta característica enforma-se num auto fechamento do Estado a que não é alheio os constrangimentos que resultam das exigências de estabilidade parlamentar, acção governativa e da gestão entre os diversos grupos e sectores com interesses díspares, que acarreta um afastamento entre o funcionamento do sistema político e os princípios de oportunidade e reciprocidade. É de facto uma situação contraditória, na medida em que seria suposto que, com o desenvolvimento dos direitos de cidadania, o peso e a sua efectividade aumentasse também.

Uma das razões que se podem apontar para este défice de resultados no exercício da cidadania, centram-se exactamente nas condições que favorecem o processo de autonomização referido. Se por um lado esta acção possibilitou a expressão e concretização dos direitos de cidadania, assim como favoreceu a alteração das estruturas sociais e, com isso, a melhoria das condições de vida e de trabalho dos indivíduos, por outro lado esta implementação veio diminuir a importância da especificidade das situações sociais dos

indivíduos e das organizações ao serem igualadas nas medidas administrativas e institucionais. Esta certa homogeneização na atribuição de direitos e de benefícios aos cidadãos, encerra em si uma relação directa e instrumental entre estes e o Estado que, não obstante apresentar e garantir melhorias nas condições sociais destes, limita a importância e o alcance das ferramentas de mediação dos grupos e associações de esfera intermédia (Mozzicafreddo, 1998), expondo o indivíduo a uma cultura assistencial, ao poder normalizador das decisões técnicas, restringindo igualmente o debate sobre as orientações colectivas da sociedade, uma vez que esse debate assenta, por norma, na discussão sobre as diferenças e sobre a especificidade das realidades sociais marginais.

Esta situação de desagregação dos referentes de identidade, tal como refere Mozzicafreddo, fruto da homogeneização das situações e da relação assistencial dos cidadãos com o Estado, produz efeitos de alguma distanciação e de perda de influência dos mecanismos de mediação, no processo de decisão, propiciando uma atitude de menor comprometimento e interacção social. Na mesma medida esta desagregação opera uma diminuição nas formas de participação, mormente nas instâncias intermédias, como sejam as associações sócio profissionais e económicas, os grupos e associações culturais, as instituições políticas e mesmo as instituições públicas de nível local e regional, muito embora no que às associações sindicais diz respeito, se assista a um incremento na sua participação, principalmente no patamar da concertação social, ainda que essa participação não expresse necessariamente um aumento de níveis de pertença e de actividade dos seus respectivos membros.

1.4.4. Limitações ao exercício dos direitos de cidadania

Um dos factores que mais influi como limitador do exercício dos direitos de cidadania, centra-se nos elementos que, no interior do próprio Estado e do seu funcionamento político e institucional, condicionam a capacidade de poder político autónomo aos cidadãos. As regras e os procedimentos que estruturam o funcionamento e autonomia do poder político não deixam também de ser relevantes para esta matéria.

A regra maioritária, que garante capacidade aos cidadãos, de forma igualitária, de influenciar e tomar partido nas escolhas públicas da sociedade, através dos processos

eleitorais, apresenta em si algumas dis-funcionalidades. Desde logo a luta partidária subjacente que conduz os partidos políticos a optar por uma uniformização de propostas e alternativas. Esta realidade de indiferenciação política acarreta uma diminuição do interesse público, ao mesmo tempo que desvaloriza a função política e de orientação, quer a médio quer a longo prazo, assim como desvaloriza a discussão e debate de objectivos colectivos à comunidade, limitando-se, principalmente os dirigentes partidários que se centram no eixo governativo, ao debate público sobre questões polémicas e que suscitam clivagens sociais. Esta adequação oportunística, segundo Mozzicafreddo, encontra relação no próprio cidadão que numa fase de expansão dos seus direitos de cidadania e benefícios sociais, contrapõe essa expansão com os seus interesses privados e sectoriais, acarretando um comportamento ambivalente entre os benefícios de que é alvo e a solidariedade colectiva.

Os próprios movimentos e grupos sociais que no passado se mostravam críticos, apresentam-se hoje como grupos de interesse público, actuando no interior do sistema político institucional, dentro de uma tendência horizontal de negociação com o poder político, através de mecanismos de negociação, avaliação, comissões de inquérito e de trabalho integrados no próprio sistema ministerial governativo. Esta realidade acarreta que o poder e influência que se ganha com a integração institucional se venha a perder com a diminuição da pluralidade de perspectivas e variedade de formas de mobilização e participação, representando uma retracção da esfera pública enquanto dimensão contributiva para a formação da vontade política e de expressão da acção colectiva.

As ferramentas e mecanismos colocados à disposição do cidadão para que se exprima politicamente, ficam assim reduzidos à instituição parlamentar e às entidades de mediação política: partidos políticos, grupos de pressão e de expressão pública dos cidadãos. Partidos políticos e parlamento que, no entanto, contribuem por seu turno, para a limitação do exercício do poder e direito de cidadania, na medida em que apresentam alguns efeitos disfuncionais enquanto canais de eleição privilegiados da representação dos cidadãos e de formação de espaço político. Não se trata de desvalorizar o papel positivo que estas instituições têm vindo a desempenhar na consolidação do regime democrático e da sua legitimidade, nem tão pouco por em causa a sua função representativa, mas antes

realçar alguns aspectos e características de funcionamento menos contributivas para o exercício cabal dos direitos de cidadania dos cidadãos, como sejam: (i) fechamento nas escolhas de candidatos a eleições, (ii) influência das clientelas partidárias, (iii) fragilidade nos mecanismos internos de funcionamento e (iv) desadequação das ofertas partidárias aos novos problemas da sociedade. Estas características acarretam uma diminuição do interesse dos eleitores, com reflexos visíveis no aumento da taxa de abstenção (Mozzicafreddo, 1998).

Para esta diminuição não é alheia outra questão. A partidarização do parlamento, que se consubstancia num peso significativo e relevante que estas entidades têm na instituição parlamentar representativa, transporta para o funcionamento parlamentar algumas das características funcionais e organizativas dos partidos que o compõem, que já vimos apresentar alguns efeitos disfuncionais. Paralelamente (i) a regular utilização da disciplina de voto, (ii) a ausência de um ordenamento rigoroso das incompatibilidades e (iii) o insuficiente poder de autocontrolo por parte do parlamento, das suas regras de acção, estatuto legal e benefícios sociais dos seus membros, propicia não só uma menor capacidade de exercício de controlo sobre as actividades executivas e legislativas do governo, como diminui o papel de autonomia política do parlamento e do seu poder, na medida em que são pontos que pesam na credibilidade deste órgão de representação.

Motivada, entre outros factores, pelo esvaziamento programático dos maiores partidos e pela ausência consequente de reflexão sobre os novos problemas da sociedade, a limitação ao exercício da cidadania repercute-se na diminuição do interesse público em torno das escolhas eleitorais, crescendo a importância dos comportamentos mais individualistas e o retraimento para a esfera privada e para o desinteresse pela coisa pública. No entanto, tal não representa que, quer o regime democrático, quer o actual funcionamento das suas instituições não tenham um papel crucial quer na estabilidade governativa, quer na consolidação dos direitos dos cidadãos. A questão centra-se antes na necessidade de reformulação dos processos que acarretam dis-funcionalidades, carecendo por isso o sistema de funcionamento destas instituições, de um aperfeiçoamento ao nível dos mecanismos funcionais e organizacionais, no intuito de diminuir a distância entre as

razões da lógica política e partidária e os interesses e direitos dos cidadãos (Mozzicafreddo, 2000).

Assim o que está em causa é a reformulação do quadro de valores e de orientação do próprio Estado e do contrato que este estabelece com os cidadãos, na medida em que a relação resulta das escolhas destes sobre o modelo normativo de regulação social. Questão deveras problemática, porque para além de toda a complexidade técnica, financeira e política desta reformulação, os próprios partidos políticos são beneficiários da continuidade do actual modelo de funcionamento político, social e económico, como fonte de sustentação política e representação social, tornando-se mais difícil encetar um caminho de reformulação, tendo por consequência um menor reconhecimento da legitimidade democrática dos Estado e das suas instituições por parte dos cidadãos (Mozzicafreddo, 1998)

1.4.5. Perspectiva futura

Um dos grandes desafios que se colocam hoje ao Estado e à sua administração, sendo uma das vertentes dos caminhos de reforma encetados na maioria dos países desenvolvidos, é a procura dos melhores mecanismos para envolver os cidadãos no processo público, quer nos processos de elaboração de políticas e nos processos de decisão, quer na óptica de da melhoria, por esta via dos serviços públicos e do seu funcionamento.

Se inicialmente a relação entre o cidadão e a administração de índole centralizada e burocrática era de cima para baixo (*top-down*) e onde a participação do cidadão não era privilegiada, hoje com os novos processos gestionários, a governação em rede e interacção de vários agentes, a administração caminha para uma maior receptividade aos direitos de cidadania e participação do cidadão (Fonseca, 2003), passando de uma administração politicamente neutra e centralizada burocraticamente, para uma administração que valoriza a cidadania e vê o cidadão, não como mero cliente, mas como individuo dotado de capacidade de partilha de poderes e responsabilidades nas políticas públicas.

Este envolvimento do cidadão, num contacto mais íntimo com o Estado, indo muito além dos actos eleitorais trará, um conjunto de benefícios à própria governação, contribuindo para uma boa governação, na medida em que promove uma maior

transparência na elaboração das políticas, podendo promover igualmente um sentimento de maior responsabilidade ao nível da prestação de contas. Nesta medida o envolvimento dos cidadãos no ciclo das políticas públicas contribui para um restabelecimento do sentimento de confiança do público no governo, melhorando qualitativamente a Democracia e a cidadania (OCDE, 2001).

De qualquer forma importa ter em conta que o Estado, tal como refere Mozzicafreddo, não pode ou não deve estar unicamente ao serviço do cidadão, mas também ao serviço do Estado democrático, O modelo racional burocrático e normativo, não obstante as falhas que lhe podem ser apontadas, garante a igualdade de tratamento entre os cidadãos, garantindo através da sua normatividade e perspectiva regulatórias, uma limitação às assimetrias que a evolução da sociedade tem acarretado. Para além de dar garantias no necessário controlo das políticas públicas, que não pode estar exclusivamente dependente da participação dos cidadãos, uma vez que lhes cabe em grande medida a defesa de interesses próprios ou corporativos e não o interesse geral e comum.

No fundo quer o cidadão quer o próprio Estado têm uma relação de mútua desconfiança, causada pelo próprio funcionamento do sistema político, pouco democrático no tratamento dos assuntos públicos, direitos e deveres dos cidadãos, bem como na falta de investimento na melhoria da própria administração (Mozzicafreddo, 2001), realidade que poderá ser alterada através da criação e incremento de espaços reservados aos cidadãos, onde os mesmos possam, como receptores, destinatários das políticas públicas, opinar, observar e influenciar as decisões que lhes dizem respeito. O acolhimento destas opiniões e sugestões, assim como dos seus *feedback's*, em estruturas apropriadas e criadas para o efeito, que permitam ao cidadão, acompanhar, monitorizar e até mesmo controlar o acto administrativo e a decisão, transportará para o cidadão um sentimento de uma participação efectiva e real na coisa pública, aprofundará a relação e a competência dos cidadãos em torno das decisões e dos actos administrativos compreendendo melhor o Estado, o seu funcionamento e as razões da sua acção (Mozzicafreddo, 2001).

CAPÍTULO II – A FREGUESIA E O SEU RELACIONAMENTO COM OS FREGUESES

A complexidade da administração pública e a forma como está organizada, tem posto a descoberto dificuldades acrescidas no seu funcionamento e na aplicação de medidas de melhoria e processo de reforma administrativa. Nesta senda, sob pena de qualquer processo reformador ou de melhoria sair prejudicado, deve ser feito um diagnóstico prévio, no intuito de se identificar os problemas e as disfuncionalidades existentes, antes de se enunciar um caminho de reforma que se demonstre o mais adequado possível a cada realidade. Muitas vezes os processos de alteração e reforma não surtem os efeitos desejados, devido a um mau processo de identificação de falhas na fase de planeamento ou mesmo por inexistência deste.

Neste capítulo pretende-se apresentar o diagnóstico actual da freguesia de Odivelas, aflorando-se problemas causados por factores externos à edilidade, para de seguida se versar sobre os factores internos, relacionados com deficiências endógenas ao nível orgânico, funcional e de funcionamento dos serviços. Deficiências estas com consequências em torno da eficácia e eficiência dos serviços, com maior incidência no processo em torno da recepção, tratamento e gestão das solicitações dos fregueses de Odivelas, que este trabalho pretende abordar.

Nesse sentido navegar-se-á sobre os actuais canais de relacionamento administração/freguês, as suas mais-valias, as razões da sua ineficiência, apontando-se a todo o momento eventuais medidas de melhoria. Numa segunda perspectiva de análise abordar-se-á o aprofundamento de uma relação inclusiva dos fregueses na autarquia, através da descrição da plataforma informática proposta, identificando as suas características, os seus destinatários, o seu funcionamento e as suas mais-valias ao nível da gestão e da responsabilização pública.

Após um pequeno resumo dos objectivos deste capítulo, segue-se uma breve caracterização da freguesia de Odivelas, das disfuncionalidades no seu funcionamento e dos actuais veículos de relacionamento e comunicação com o freguês.

2.1 – Caracterização Demográfica da Freguesia

A freguesia de Odivelas compõe, juntamente com a freguesia da Ramada, da Pontinha, da Póvoa de Santo Adrião, do Olival Basto, de Famões e de Caneças, o actual concelho de Odivelas.

Situada na área metropolitana de Lisboa, com uma área total de 5,05km², esta freguesia tem vindo a sofrer grandes alterações populacionais. Esta evolução ficou-se a dever às alterações sofridas na sua configuração ao longo das últimas décadas, em razão de um processo de desafectação de território causado pela criação de novas freguesias, como seja da freguesia da Pontinha em 1985, da freguesia de Famões e da freguesia da Ramada em 1989, que provocou o decréscimo no número de população residente. Não obstante, e como se pode verificar no quadro seguinte, a população residente desta freguesia, segundo dados censitários, tem vindo a aumentar ao longo dos tempos, com especial relevo entre 1940 e 1980 (Quadro 4.). Este grande crescimento populacional foi causado pelo êxodo de muitas famílias do interior para Lisboa e áreas limítrofes, muitas delas para laborar na construção de grandes obras públicas, como a Ponte 25 de Abril, a Cidade Universitária entre outras obras de vulto, conferindo a esta freguesia as características urbanas que hoje detém, sendo uma das freguesias com mais densidade populacional do Concelho de Odivelas.

Quadro 2.1. Dados censitários da freguesia de Odivelas entre 1900 e 2001

Evolução da população entre 1900 e 2001

Ano	1900	1911	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991	2001
Pop.	1924	2486	2647	3101	3896	6772	27423	51395	84624	52823	53448

Fonte: Câmara Municipal de Odivelas

Pela análise dos dados censitários de 2001 e dos dados provisórios deste mesmo processo, realizado no início deste ano, verifica-se que a freguesia de Odivelas reforçou a sua característica urbana, com o aumento não só de população residente, assim como do número de famílias clássicas e o número de edifícios. Fruto desta realidade, a freguesia de

Odivelas é uma das maiores freguesias quer da área metropolitana de Lisboa quer de Portugal Continental.

Quadro 2.2. Dados Censitários de 2001 e 2011

Indicador	2001	2011
População residente HM	53449	59172
Famílias Clásicas residentes	19983	25129
Famílias Institucionais	5	5
Alojamentos familiares - Total	23984	29539
Alojamentos colectivos	8	6
Edifícios	3298	3532

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População e Habitação, 2001 (Resultados Definitivos)
INE, Recenseamento Geral da População e Habitação, 2011 (Resultados Provisórios)

2.2. Organização Administrativa e Quadro de Competências da Freguesia

Ao nível da organização administrativa da freguesia, atendendo à orgânica do Estado português e ao disposto no quadro de competências e regime jurídico dos órgãos dos municípios e freguesias⁴, a freguesia é composta por dois órgãos representativos⁵: a assembleia de freguesia, que é o órgão deliberativo, composta por 21 eleitos e a Junta de freguesia, que é o órgão executivo, composta pelo Presidente da Junta e 6 vogais eleitos⁶.

A Junta de freguesia exerce a sua actividade desenvolvendo um leque de competências e atribuições próprias, tipificadas na legislação habilitante⁷ e competências delegadas pela Câmara Municipal⁸, através do estabelecimento de protocolo de delegação de competências desta entidade nas Juntas de Freguesia do Concelho, mediante o disposto na alínea c) do nº6 do artigo 64º da Lei 169/99 de 18 Setembro, alterada pela 5-A/2002, de

⁴ Lei nº 169/99 de 18 de Setembro alterada pela 5-A/2002, de 11 de Janeiro

⁵ Lei nº 169/99 de 18 de Setembro alterada pela 5-A/2002, de 11 de Janeiro, nº 1 do artigo 2º

⁶ Lei nº 169/99 de 18 de Setembro alterada pela 5-A/2002, de 11 de Janeiro, artigo 5º e artigo 24º.

⁷ Lei nº 169/99 de 18 de Setembro alterada pela 5-A/2002, de 11 de Janeiro, artigo 34º e Lei nº 159/99 de 14 de Setembro, artigo 14º

⁸ Lei nº 169/99 de 18 de Setembro alterada pela 5-A/2002, de 11 de Janeiro, artigo 33º e Lei nº 159/99 de 14 de Setembro, artigo 15º

11 de Janeiro. Através deste protocolo de delegação de competências a Junta de freguesia, para além das suas competências próprias exerce também actividade nas seguintes áreas⁹:

- a) Manutenção e conservação de escolas do 1.º ciclo, jardins-de-infância da rede pública e equipamentos desportivos nela integrados;
- b) Manutenção, conservação e gestão de mercados, incluindo mercados de levante;
- c) Manutenção e conservação de zonas verdes e espaços ajardinados;
- d) Manutenção e conservação de fontes repuxos, quedas de água, cascatas, tanques, lagos e outros, com excepção da Junta de Freguesia de Odivelas;
- e) Limpeza das vias e espaços públicos;
- f) Manutenção, conservação e gestão de recintos desportivos descobertos e campos de ténis;
- g) Toponímia;
- h) Licenciamento da ocupação da via pública;
- i) Licenciamento da actividade publicitária;
- j) Transportes escolares.

2.3 - Diagnóstico das dis-funcionalidades

Como já foi referido, a freguesia de Odivelas é caracterizada por ser uma freguesia densamente povoada, o que dota os seus órgãos autárquicos e serviços de um conjunto de problemáticas próprias, causadas em razão do elevado número de fregueses a que tem de dar resposta diária. Apontar esta realidade como um dos problemas cimeiros que tem inviabilizado e trazido obstáculos à implementação de um modelo gestor capaz de responder de forma eficaz aos anseios das populações, é uma possibilidade real, uma vez que a freguesia não está dotada de meios financeiros, humanos e materiais correspondentes ao enquadramento de competências próprias, mas acima de tudo delegadas, que detém. Para além do referido, uma das causas que se poderia também apontar é o que se pode considerar uma desconformidade da lei habilitante, que ao não diferenciar estas freguesias de maior dimensão das restantes, cria um conjunto de entraves

⁹ Protocolo de Delegação de Competências nas Juntas de Freguesia (PDCJF), aprovado em sede de Assembleia Municipal

às equipas executivas. Esta revela-se na prática uma questão relevante mas que não será analisada no presente trabalho, uma vez que a alteração desta circunstância implica uma alteração legislativa, objectivando este trabalho centrar-se em medidas de melhoria que estejam no âmbito de competência da Junta de Freguesia.

Do ponto de vista orgânico e funcional, a inexistência na Junta de freguesia de um regulamento orgânico interno habilitante, levanta logo à partida um problema estrutural em torno do funcionamento da organização. Não obstante, este documento encontra-se em fase de aprovação nos órgãos da freguesia, prevendo que a gestão dos serviços venha a ser feita através de quatro sectores: (i) Sector de Apoio à Presidência; (ii) Sector de Administração Geral, Patrimonial e Financeira; (iii) Sector de Intervenção Territorial e (iv) Sector de Intervenção Social, Desportiva, Cultural e Ambiental) e 23 serviços¹⁰ e gabinetes, que responderão funcionalmente às competências e atribuições que estão conferidas à edilidade. Sublinha-se a necessidade e utilidade da sua aprovação e aplicação, de modo a definir a organização e estabilizar a organização dos serviços e do seu funcionamento interno.

Relativamente aos recursos humanos disponíveis, a freguesia contempla no seu quadro de pessoal 117 Assistentes Operacionais, 23 Assistentes Técnicos, 3 Coordenadores Técnicos, 7 Técnicos Superiores, 4 Tarefeiros e 8 Encarregados Operacionais. Assinala-se que, em comparação com o grande número de recursos operacionais ligados a áreas delegadas¹¹, o quadro de pessoal não contempla

¹⁰Gabinete. Apoio Administrativo; Gabinete. Assuntos. Jurídicos e Auditoria, Serv. de Protocolo, Comunicação, Serv. de Limpeza, Serv. Atendimento ao Público, Serv. Contabilidade, Controlo Orçamental e Tesouraria, Serv. Licenciamento e Fiscalização, Serv. Gestão Patrimonial, Cadastro e Aprovisionamento, Serv. de Expediente, Arquivo e Recenseamento Eleitoral, Serv. Gestão de Equipamentos, Serv. Gestão e Manutenção de Máquinas, Viaturas e equipamentos informáticos, Serv. Obras, Intervenções na Via Pública e Mobilidade Urbana, Serv. de Oficinas e manutenção de instalações, Serv. de Manutenção de Zonas Verdes, Serv. de Limpeza Urbana, Salubridade, Toponímia, Serv. Assuntos Sociais e combate à pobreza, Serv. de Educação e equipamentos escolares, Serv. de Saúde, Serv. de Apoio à Actividade Desportiva e Juventude, Serv. de Apoio ao Meio Ambiente, Sensibilização Ambiental e Iluminação Pública, Serv. de realização de Eventos Culturais e Recreativos, Serv. de Apoio às Actividades Económicas

¹¹ Limpeza Urbana, Tratamento de Espaços verdes, Obras na via pública, Conservação das escolas de ensino básico

proporcionalmente um número de recursos nas carreiras de índole mais técnica, o que retira capacidade de resposta e acção em áreas de maior complexidade e teor técnico. Esta é uma questão que deixa antever inconvenientes, quer de ordem funcional quer de ordem financeira, porque não obstante os recursos humanos operacionais estarem financeiramente abrangidos pelo protocolo de delegação de competências da Câmara Municipal para as Juntas de Freguesia, o mesmo não contempla todo um reforço de recursos humanos administrativos e técnicos que as Juntas de Freguesia tiveram de contratar para fazer face às necessidades administrativas e burocráticas relacionadas com as competências delegadas.

Como se pode verificar pela orgânica que faz parte integrante da proposta de regulamento orgânico e organograma da Junta de freguesia, esta edilidade apresenta características orgânicas e funcionais análogas a uma Câmara Municipal, vislumbrando-se aqui um problema central, uma vez que as ferramentas técnicas, financeiras e humanas ao dispor da Junta de freguesia em nada se comparam às existentes numa estrutura municipal.

Optimizar os recursos, que por princípio são escassos é uma das grandes prioridades de gestão de qualquer organização. Quando uma organização, como o caso em apreço desenvolve as suas competências e atribuições, mediante uma organização pesada composta por inúmeros serviços, é importante privilegiar princípios como a autonomização das tarefas, a simplificação e uniformização de procedimentos, a comunicação entre os serviços e a monitorização e avaliação do serviço prestado, como móbil de potenciação de uma maior produtividade dos funcionários e uma consequente melhoria na capacidade de resposta aos fregueses.

A análise realizada demonstra que a organização em causa revela ainda procedimentos antiquados, que não sofreram medidas de melhoria ao longo do tempo, revelando-se demasiado burocráticos, fechados e compartimentados funcionalmente, que promovem um funcionamento interno desadequado e muitas vezes tido até como anárquico e fora de qualquer tipificação de procedimentos e controlo interno. Esta situação fica-se a dever à inexistência de suportes documentais básicos e essenciais para a tipificação, uniformização e simplificação de procedimentos, como seja um manual de procedimentos,

regulamentos internos de funcionamentos ou definições claras de quem faz o quê dentro da organização e dos seus serviços, não estando assim definidas a forma como as tarefas devem ser realizadas, os veículos de comunicação e relação entre os serviços, as ferramentas de controlo e de acompanhamento. À luz dos novos princípios gestionários esta é uma realidade que em nada auxilia a uma gestão dinâmica, descentralizada e de responsabilização interna, para além de proporcionar a prestação de um serviço pouco adequado às populações, fora de qualquer linha de monitorização, acompanhamento ou avaliação, quer das políticas executadas, quer dos serviços e dos seus funcionários. O quadro seguinte integra de forma sistematizada, alguns dos problemas apontados e algumas eventuais medidas de melhoria que podem ser tomadas, ainda que nem todas possam ser asseguradas pela edilidade em apreço, como as relacionadas com os índices populacionais ou a distribuição de tempos no órgão executivo.

Quadro 2.3. Quadro resumo de problemas verificados

Problemas verificados	Procedimentos a adoptar
Índices populacionais	Alteração aos limites administrativos da freguesia Elaboração de Manual de Procedimentos para cada serviço
Inexistência de suportes documentais de funcionamento interno	Aprovação de Regulamento Orgânico e respectivo organograma funcional Elaboração de Regulamento de funcionamento Interno Actualização das Normas de Controlo Interno
Desadequação dos procedimentos em vigor	Elaboração de Manual de Procedimentos para cada serviço Implementação de sistema de avaliação individual Implementação de sistemas de acompanhamento e avaliação Proceder a um processo de simplificação administrativa e uniformização de procedimentos e tarefas
Inexistência de formação profissional	Reforço de acções de formação profissional externa Implementação de acções de sensibilização interna Criação de uma intranet na edilidade
Comunicação deficiente entre serviços	Promoção do uso de chat informático Introdução de um sistema de gestão documental Promoção de reuniões entre serviços para definição de procedimentos corelacionais
Regime de permanência dos eleitos	Aumento dos tempos previstos legalmente

Elaborado pelo autor deste trabalho

2.4 – Relacionamento com o freguês

Apresentando a freguesia algumas disfuncionalidades de origem interna e externa, não é de estranhar que as mesmas se revelem na forma como a entidade se relaciona com o freguês. Neste particular, não obstante estarem criados os mecanismos e as ferramentas, descritas adiante, para a promoção de um relacionamento mais próximo e recíproco, a realidade demonstra que a relação estabelecida se cinge a uma vertente unidireccional e não bidireccional como se deseja. No que ao campo de análise deste trabalho diz respeito, a relação freguês/administração baseia-se acima de tudo na recepção das solicitações dos fregueses, sem que daí por diante estejam implementados os procedimentos necessários para dar resposta às crescentes exigências de acompanhamento, monitorização e avaliação, quer dos fregueses quer das próprias administrações. Esta realidade não se alheia das disfuncionalidades de funcionamento já referidas, que dificultam uma relação à luz das novas exigências individuais, mas acima de tudo mais eficaz e eficiente da autarquia em apreço.

Apresentam-se de seguida as ferramentas, programas e fóruns existentes na freguesia, através das quais o freguês pode fazer chegar aos seus órgãos e serviços as suas solicitações e pedidos. Ainda que estas ferramentas existam na óptica e propósito de fomentar um relacionamento mais profícuo entre as duas partes, verifica-se que na realidade assim não é, fruto das disfuncionalidades exposta anteriormente e pela falta de medidas correctivas e de melhoria ao longo do tempo. A análise à realidade e ao funcionamento das ferramentas adiante descritas revela dois tipos de circunstâncias. Se por um lado se verifica a necessidade de potenciar a participação do freguês na vida da freguesia, por outro as ferramentas existentes podem e devem ser optimizadas, na perspectiva de virem a responder de forma mais assertiva e adequada ao freguês, quer junto daqueles que actualmente já o fazem, quer criando condições de incremento junto dos fregueses que se demonstram alheados da vida e actividade da freguesia e dos seus órgãos.

2.4.1. – Reuniões Públicas de Junta de Freguesia

O órgão executivo da freguesia, composto pelo seu Presidente e seis vogais eleitos, em sede de assembleia de freguesia, reúne, por decisão deste órgão, ordinariamente duas vezes por mês¹². Realizadas na sede da Junta de Freguesia, as reuniões ocorrem por norma às quartas-feiras, podendo participar nas mesmas o corpo técnico e assessorias de apoio que o executivo entenda necessário, atendendo às matérias em discussão e/ou em deliberação. Nestas reuniões ordinárias, está prevista a participação de qualquer freguês, que poderá na circunstância, utilizando o espaço reservado à intervenção da população, transmitir ao órgão executivo os problemas, solicitações ou reclamações que entenda¹³. Este é um espaço de participação por excelência, na medida em que qualquer freguês pode, sem a interferência de qualquer filtro interno da edilidade intervir e fazer chegar directamente aos elementos eleitos na freguesia o que lhe aprouver.

No entanto e não obstante as mais-valias que se podem apontar nesta relação directa entre o freguês e o executivo, encontram-se também alguns entraves que não potenciam uma maior participação popular, que se prendem com o horário definido para a realização das reuniões. Adaptado às disponibilidades dos seus eleitos, o executivo reúne às 18h o que dificulta a inscrição e conseqüente participação por parte dos fregueses que, não trabalhando na freguesia, a esta hora se encontram ainda de regresso dos locais de trabalho, não podendo por esta via participar nas reuniões em apreço. Por outro lado a periodicidade quinzenal das reuniões demonstra-se como uma limitação acrescida para a população profissionalmente activa, que não dispõe de disponibilidade de tempo adequada. Por estes motivos e pela análise das actas das referidas reuniões neste mandato, verifica-se que os fregueses que participaram nas mesmas foram não só em nº reduzido, como se centravam num escalão etário acima dos 65 anos

Pelo exposto, considera-se que o horário de realização das reuniões públicas deveria ser definido atendendo as características de disponibilidade dos fregueses e não dos membros do executivo, passando as mesmas a realizar-se no período nocturno e

¹² Lei nº 169/99 de 18 de Setembro alterada pela 5-A/2002, de 11 de Janeiro, artigo 30º

¹³ Lei nº 169/99 de 18 de Setembro alterada pela 5-A/2002, de 11 de Janeiro, nº5 artigo 84º

acompanhadas de medidas paralelas, quer de promoção de uma maior divulgação da sua ocorrência, quer dotando o espaço físico onde a mesma se realiza com condições para que os fregueses participantes possam deixar os seus descendentes em segurança, minimizando as questões de maternidade ou paternidade, como factores impeditivos de participação neste fórum, garantindo-se assim uma igualdade de participação a todos os eleitores da freguesia.

2.4.2. – Sessões de Assembleia de Freguesia

A assembleia de freguesia, órgão deliberativo da freguesia¹⁴ é composta por 21 elementos¹⁵, que representam a população tendo em conta os resultados eleitorais autárquicos apurados. Este órgão reúne com carácter ordinário quatro vezes por ano¹⁶, com a particularidade de os membros do executivo deverem participar nas suas sessões¹⁷, circunstância que transfere para estas sessões uma possibilidade de contacto directo análogo ao que ocorre com as reuniões públicas de Junta de Freguesia. Também nas sessões de assembleia de freguesia está previsto um período reservado à intervenção da população¹⁸ onde poderá interpelar directamente os órgãos eleitos e deixar as suas solicitações, quer junto do órgão executivo, quer junto dos órgãos deliberativo que pelo disposto na alínea e), nº 1 do artigo 17, da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro alterada pela 5-A/2002, de 11 de Janeiro, é um interlocutor privilegiado junto da população, atendendo as suas competências de representação, fiscalização e acompanhamento da actividade da autarquia.

Se atendermos ao leque de competências previstas para este órgão¹⁹, percebe-se que nas suas sessões se discute um conjunto de problemas e se tomam deliberações que dizem directamente respeito à freguesia e que afectam o dia-a-dia dos fregueses. Por esse motivo, deve-se avaliar se as condições prévias de realização condicionam ou não a participação popular nas mesmas. Verifica-se que sim. Ao analisarmos o índice de

¹⁴ Lei nº 169/99 de 18 de Setembro alterada pela 5-A/2002, de 11 de Janeiro, artigo 3º

¹⁵ Lei nº 169/99 de 18 de Setembro alterada pela 5-A/2002, de 11 de Janeiro, nº 2 do artigo 5º

¹⁶ Lei nº 169/99 de 18 de Setembro alterada pela 5-A/2002, de 11 de Janeiro, nº 1 do artigo 13º

¹⁷ Lei nº 169/99 de 18 de Setembro alterada pela 5-A/2002, de 11 de Janeiro, nº 3 do artigo 12º

¹⁸ Regimento da Assembleia de Freguesia, artigo 19º e nº1.5 do artigo 23º

¹⁹ Lei nº 169/99 de 18 de Setembro alterada pela 5-A/2002, de 11 de Janeiro, artigo 17º

participação nas sessões, concluímos que só nas sessões extraordinárias e quando está em discussão uma temática requerida pelos próprios fregueses, é que o número de participantes é significativo. Nas restantes sessões ordinárias verifica-se que para além dos membros dos órgãos, só alguns funcionários participam nas mesmas, assim como órgãos de comunicação social, sempre que está em deliberação um assunto que do ponto de vista político se demonstre eventualmente mais polémico.

A esta realidade não será alheio alguns factores, quer de ordem estrutural, que se prendem com os baixos índices de participação que se podem verificar um pouco por todo o poder local, quer de ordem conjuntural que podem ser alterados na óptica de promover uma maior participação dos fregueses. Nesta linha de raciocínio é de equacionar, atendendo ao previsto no regimento habilitante²⁰ a descentralização do local de realização das sessões pelos diferentes bairros da freguesia e pelas colectividades existentes, permitindo que os moradores das zonas em apreço não tenham de se deslocar ao local habitual de realização.

Na mesma senda dever-se-á proceder a uma divulgação com maior impacto junto da população e das entidades da sociedade civil, utilizando os meios comunicacionais e de informação existentes e através da criação de um sistema de informação via sms, assim como dotar o espaço de realização das sessões de condições para que os fregueses possam deixar crianças e jovens à sua guarda em segurança enquanto a sessão decorre. Paralelamente sugere-se, como móbil motivacional, a inclusão em cada ordem de trabalho, de uma temática que seja relevante ao freguês, acompanhando esta medida com um aumento do tempo previsto para intervenção do público, na medida em que o tempo actualmente estipulado se revela insuficiente para exposição das problemáticas do freguês. Numa óptica de promoção da cidadania activa sugere-se que comunidades, como a comunidade educativa da freguesia, sejam convidada a estar presente. Nestas sessões caberia ao Presidente da assembleia e ao Presidente de executivo fazer uma breve explicação sobre os trabalhos, a forma de funcionamento e competências de ambos os órgãos. Todas estas medidas objectivam facilitar a participação dos fregueses e mostrar as

²⁰ Regimento da Assembleia de Freguesia de Odivelas, nº1 do artigo 18º

virtualidades de discussão, análise, acompanhamento e fiscalização que este órgão dispõe no seio da freguesia.

2.4.3. – Reuniões com membros do órgão executivo

Para além das reuniões públicas do órgão executivo e das sessões ordinárias do órgão deliberativo, podem os fregueses contactar directamente os membros eleitos através da marcação de reuniões individuais, quer com o Presidente de Junta de Freguesia, quer com os seus vogais. Não obstante, não existe uma metodologia definida para a ocorrência destas reuniões, sendo as mesmas marcadas pontualmente e mediante a disponibilidade dos membros da Junta de Freguesia, o que se demonstra limitativo à participação popular. Exceptuando o Presidente, que desenvolve a sua actividade em regime de permanência, todos os restantes vogais, por norma, estão nas instalações da Junta de Freguesia fora do horário normal de funcionamento dos serviços, não podendo no momento da reunião verificar com estes alguma questão que seja necessária, retirando eficácia à mesma. De qualquer forma esta metodologia de agendamento revela uma vantagem, pois obriga que a reunião seja marcada atendendo á disponibilidades quer do vogal, quer do freguês, facilitando a deslocação de ambos.

Apresenta-se como proposta, no intuito da criação de metodologias de regularidade e organização, a definição e publicitação dos horários específicos de atendimento por parte do executivo, quer do ponto de vista colectivo, quer individual. Esta sugestão de reuniões colectivas não contraria o espírito subjacente às reuniões públicas de Junta de Freguesia, nem a participação do freguês nestas, uma vez que, quer os conteúdos quer a interactividade das mesmas, é substancialmente diferente em cada uma delas, tendo estas a vantagem da não existência de limitação de tempos de intervenção e da formalidade regulamentar, permitindo uma análise e discussão transversal, muitas vezes necessária tendo em conta determinadas assuntos que são colocados, mormente os apresentados por entidades da sociedade civil, que por norma se relacionam com diversas áreas funcionais da Junta de freguesia.

2.4.4. – Atendimento presencial e telefónico

A deslocação física às instalações da Junta de Freguesia e a utilização da comunicação telefónica, são, tendo em conta a análise que foi possível realizar, as formas mais utilizadas pelos fregueses para fazerem chegar à freguesia as suas sugestões e pedidos. Se por um lado se pode considerar estes dois meios como formas privilegiadas de contacto, por outro lado, as mesmas revelam-se como pouco eficazes, pois após a recepção da solicitação do freguês não se encontram definidos os canais de encaminhamento e tratamento, seguindo o documento os tramites habituais de expediente interno, que se revelam morosos, confusos e mal estabelecidos, obrigando o pedido a circular por diversos serviços.

Por outro lado, o processo de registo e de recepção realizado pelos funcionários revela-se inadequado. A inexistência de minutas próprias para o efeito, a ausência muitas vezes de registos relativos ao requerente (morada, contactos) e a desconformidade, muitas vezes verificada, entre o transmitido pelo freguês e o relatado documentalmente, podem ser apontadas como falhas no sistema actual de recepção por esta via, situação que em grande medida podia ser rectificada com a certificação do conteúdo do pedido por parte do freguês. Sublinha-se neste particular que nem a entrega de uma cópia da sugestão ou pedido feita pelo freguês, está estabelecida como procedimento a encetar, salvo se for solicitada pelo próprio.

Não obstante poderem ser tomadas medidas de alteração que garantam um tratamento mais eficaz das reclamações e sugestões recepcionadas, como a entrega de um cópia ao freguês ou a definição de canais de encaminhamento próprios e autónomos para esta matéria, a plataforma informática a que este trabalho fará menção, tem como propósito dar resposta a esta questão e nesse sentido é de considerar a impossibilidade futura desta forma de recepção.

2.4.5. – Relacionamento via correio electrónico

Não tendo a mesma expressão que o contacto via telefone ou presencial, a recepção de reclamações, sugestões e pedidos via correio electrónico tem vindo a ganhar expressão ao longo dos tempos. Esta forma de contacto e envio minimiza alguns dos problemas

apontados no contacto telefónico e presencial, uma vez que cabe aos próprios fregueses expor o que lhes aprouver, não sendo necessário ao funcionário transcrever o transmitido por este. Não obstante haver ganhos ao nível da conformidade da informação e da indicação de dados relativos ao requerente, verificam-se contudo os mesmos entraves mencionados no ponto anterior, pois o correio electrónico recepcionado será incluído no sistema de expediente interno, com os inconvenientes já referidos anteriormente ao nível da morosidade no trânsito interno inter-serviços.

No entanto e ao contrário do equacionado anteriormente, não se vislumbra a anulação desta forma de contacto como viável, uma vez que uma das formas que a plataforma informática proposta pretende privilegiar é de facto o correio electrónico, sendo que no entanto o tratamento da informação neles contida será diferente.

2.4.6. – Projecto Zelador da Cidade

Sob o lema “Numa Rua Perto de Si”, a Junta de Freguesia criou a figura do Zelador da Cidade que tem como missão percorrer diariamente a freguesia de Odivelas. Por percursos previamente definidas, identificam-se um conjunto de anomalias ao nível do espaço público que, depois de transmitidas internamente, permitem a intervenção dos serviços operacionais da autarquia. Este projecto foi criado no intuito de garantir uma maior celeridade de resposta aos problemas identificados, ao mesmo tempo que potencia um relacionamento directo com o freguês, pois estando o zelador identificado, permite que todos os fregueses possam fazer-lhe chegar as situações que entenderem e que este reporta internamente, o que sucede com alguma regularidade.

No entanto e não obstante este projecto potenciar uma maior aproximação às populações e estabelecer uma forma de relacionamento e transmissão de informação mais facilitada aos fregueses, o mesmo revela algumas deficiências, quer no conteúdo do projecto, quer no tratamento que a informação recolhida pelo zelador tem internamente. Em primeiro lugar referir que a minuta utilizada para reportar as situações identificadas e as solicitações transmitidas pelos fregueses não está adequada aos objectivos pretendidos. A mesma não contempla campos para uma descrição correcta da anomalia, sua localização, colocação de fotografias e campos de despacho interno. Já no que concerne às solicitações

dos fregueses, para além dos problemas identificados nos pontos anteriores, é de referir que a minuta utilizada pelo zelador não contempla esta situação, sendo que por esse motivo as solicitações são recepcionadas nos serviços como se as mesmas fossem do zelador, não havendo indicação das que são fruto do contacto do freguês. Por outro lado, o que se revela como mais impeditivo para que este projecto surta os efeitos desejados, na óptica de um incremento da celeridade na resposta, é o encaminhamento interno da informação e dados recebidos, pois os mesmos inserem-se no sistema interno de expediente com os entraves já referidos anteriormente. Não se vislumbrando vantagens na extinção deste projecto, o mesmo deverá ser encarado como uma ferramenta a potenciar, desde que os dados que dele advenham, possam vir a ser inseridos na plataforma proposta. No imediato apresenta-se a alteração da minuta utilizada, como uma medida que minimizará alguns dos problemas apresentados.

2.4.7. – Visitas de diagnóstico à freguesia

No intuito de diagnosticar e identificar problemas existentes no âmbito das competências da Junta de Freguesia, o executivo eleito decidiu no início do mandato autárquico realizar visitas de diagnóstico aos diferentes bairros da freguesia. Estas visitas, definidas inicialmente com uma periodicidade quinzenal, revelaram-se como uma ferramenta muito eficaz na resolução e rapidez de resposta em torno de alguns problemas identificados in loco, uma vez que na visita participam os encarregados das áreas operacionais da Junta de Freguesia e o executivo, permitindo desde logo a tomada de decisões, quer técnicas, quer políticas. Para além disto, o tipo de visita promove o contacto directo entre os eleitos quer de executivo quer da assembleia de freguesia e as populações, que tendo conhecimento da visita ao seu bairro, podem interpelar e deixar as suas opiniões, solicitações ou reclamações, o que sucedeu por variadas ocasiões.

Para um maior sucesso destas visitas, as mesmas carecem de uma divulgação mais afincada do seu plano e datas de realização, de modo a que informadas, as populações possam de facto participar, situação que até à data se revelou aquém do esperado. Neste sentido uma maior divulgação da realização das mesmas e a definição prévia de um plano semestral de deslocações e a sua divulgação no site da edilidade poderá demonstrar-se

como de grande utilidade. Noutra plano de análise e numa perspectiva de medida de melhoria imediata é necessário que as conclusões de cada visita tenham o devido encaminhamento interno para os serviços, com criação de processos relativos ao mesmo.

2.4.8. – Linha de Apoio Ambiental

A linha de apoio ambiental, é uma linha telefónica através da qual os fregueses podem fazer chegar à Junta de Freguesia questões relacionadas com a área ambiental. Esta linha de apoio tem verificado pouca utilização, o que se fica a dever, por opinião transmitida pelo executivo e pelos serviços da Junta, pela sua fraca divulgação e pelo custo que a chamada telefónica tem para o freguês.

Nesse sentido seria de equacionar a adopção de um número de telefone sem custos para o freguês e uma maior divulgação do número telefónico da linha, na tentativa de a mesma ter uma utilização mais assídua por parte da população. Ao mesmo tempo deveria de ser criado um endereço de correio electrónico onde os fregueses pudessem, em alternativa ao contacto telefónico, fazer chegar a sua solicitação. No desiderato de um maior conhecimento popular, o sítio da Junta de freguesia na internet revela-se como um meio de divulgação a potenciar, assim como a utilização das estruturas de publicidade institucional que a Junta de freguesia dispõe pelo território da freguesia.

2.4.9. – Brigada das Escolas

Com o objectivo de melhorar a conservação e as necessidades de manutenção das escolas do ensino básico, a Junta de Freguesia de Odivelas, dando expressão à competência que se encontra delegada nesta edilidade, criou a Brigada das Escolas. Esta brigada, constituída por 6 funcionários, para além das intervenções solicitadas pela comunidade escolar procede ao diagnóstico e vistorias mensais a todas as escolas da freguesia, de modo a identificar precocemente as anomalias que se verifiquem, permitindo por esta via uma intervenção preventiva mais rápida e mais eficaz.

Por outro lado, à brigada das escolas, nas suas deslocações aos estabelecimentos de ensino, chegam um conjunto de solicitações para intervenção. Estas intervenções por tendência são acudidas de imediato, sem que no entanto das mesmas exista qualquer

registo interno, situação que deve ser alterada através do estabelecimento de procedimentos concretos de registo das mesmas. Outra questão que revela pouca eficácia prende-se com os canais de comunicação entre a Junta de Freguesia e as escolas, essenciais para a recepção dos seus pedidos. Neste particular a inexistência de um único canal pré definido revela-se como a principal causa desta realidade, que pode ser minimizada com a criação de um endereço de correio electrónico próprio para as escolas comunicarem com a Junta de Freguesia, uma vez que hoje essa informação se divide por vários canais, como o correio electrónico geral da edilidade, dos vogais, do presidente, via fax ou verbalmente, como referido.

2.4.10. – Áreas operacionais

As áreas designadas como operacionais centram-se na conservação e manutenção de espaços verdes, limpeza urbana e conservação e manutenção das escolas do ensino básico da freguesia. Os funcionários afectos a estas áreas, que desenvolvem a actividade fora das instalações da Junta de Freguesia, têm por esta via um contacto mais próximo com o freguês, sendo muitas vezes interpelados por este com reclamações, sugestões, opiniões e pedidos, que os funcionários reportam à Junta de Freguesia.

Se por um lado o contacto directo com a população não encerra à partida pontos negativos, já a forma como essa informação é compilada e encaminhada aos serviços da Junta de Freguesia revela-se pouco adequado, potenciando a perda de informação e défices ao nível da sua fiabilidade. Por outro lado, a utilização de minutas manuscrita como forma de encaminhar o reportado pelo freguês, retira a leitura e compreensão necessária para um devido encaminhamento e entendimento do pedido em questão.

De imediato apresenta-se como procedimento alternativo que todos os funcionários destas áreas, perante a solicitação do freguês, reportem ao encarregado respectivo e que seja este, após compilação e tratamento da informação a encaminhar a mesma para o sistema interno instituído de tratamento de expediente, ainda que nesta fase, este procedimento encerre os problemas e inconveniente já referidos anteriormente.

2.5. – As TIC's na relação com os fregueses

Mais importante do que usar as novas tecnologias informáticas como meras ferramentas ao serviço da administração, é perceber o que se pode fazer com elas aproveitando todas as mais-valias que as mesmas nos podem trazer. No que às autarquias locais diz respeito, atendendo à sua proximidade com as populações, as novas tecnologias de informação devem, em última instância, promover e favorecer o estreitamento da interacção e da relação entre os fregueses e a autarquia, abrindo canais de comunicação, preferencialmente bidireccionais e de efectivo relacionamento.

Como referem alguns autores, as relações entre os governos, as suas administrações e os fregueses revelam-se em diversos campos, que vão desde a identificação dos problemas, ao planeamento, à concepção de políticas, até à sua implementação, monitorização e avaliação. É uma relação que implica a informação unidireccional, o envolvimento público, a comunicação bidireccional e o envolvimento dos membros da comunidade, revelando-se esta como a forma mais intensa de interacção entre as autoridades públicas e o freguês, adoptando o planeamento conjunto, permitindo o acompanhamento e a monitorização e avaliação da acção pública.

Em suma como refere Mozzicafreddo (2001), trata-se de instituir mecanismos de participação e de relação na administração pública capazes de responder tanto à necessidade, por parte da administração de uma maior proximidade com o freguês, como de adequar as respostas administrativas às especificidades problemáticas apresentadas pelo freguês.

2.5.1 – Site da freguesia

Localizado em www.jf-odivelas.pt, o sítio da Junta de freguesia na internet é uma das ferramentas mais utilizadas para fazer chegar às populações um conjunto de dados e informações quer sobre a freguesia em si, quer sobre a actividade corrente da edilidade. De teor em grande medida informativo, o sítio da Junta de freguesia apresenta dois tipos de conteúdos (i) informações gerais sobre a freguesia, os seus órgãos, serviços, projectos mais relevantes e (ii) informações sobre a actividade diária e corrente, assim como comunicados,

informações à população ou tomada de posições. De forma sistematizada apresenta-se os conteúdos constantes nesta plataforma informática.

Espaço Junta de Freguesia

Este espaço é reservado a informações sobre a composição do executivo da Junta de Freguesia e das suas deliberações. Apresenta também os documentos previsionais do ano corrente e uma grelha de categorização de notícias, onde o freguês pode escolher a área da qual pretende obter informação. Este campo contempla também uma descrição sobre os projectos mais relevantes da freguesia, dos seus equipamentos e ligação à página da freguesia nas redes sociais. Toda esta informação está localizada na parte esquerda da página, estando a parte central da mesma reservada à colocação de notícias correntes da freguesia, actividade desenvolvida e divulgação de novas actividades.

Espaço Assembleia de freguesia

Composto por informações relativas ao órgão deliberativo, este espaço disponibiliza a composição da assembleia de freguesia, as suas deliberações, com disponibilização das actas das reuniões de assembleia e o regimento de funcionamento deste órgão.

Espaço actualidade

Neste campo é dado destaque à actividade desenvolvida pela freguesia e pelos seus serviços, informação que consta também no espaço Junta de Freguesia, verificando-se uma repetição quer de conteúdos quer da categorização de notícias.

Espaço Serviços On-line

Neste campo estão disponibilizados ao freguês um conjunto de documentos e informações úteis, como (i) custos dos serviços de secretaria; (ii) custo dos licenciamentos de canídeos, de ocupação de via pública e taxas de mercados e feiras; (iii) custo de aluguer dos polidesportivos sob gestão da autarquia; ou (iv) informação sobre o regime jurídico para a imigração, com disponibilização da legislação afecta; (v) documentos regulamentares, como o regulamento de taxas, regulamento de feira e mercados, regulamento de actividade de

vendedor ambulante e regulamento da lavandaria comunitária; e (vi) informação descritiva sobre projectos diversos da Junta de Freguesia.

Destaca-se neste campo o acesso a alguns formulários e requerimentos em formato informático disponíveis para o freguês, como a ficha de inscrição para as Novas Oportunidades, a declaração de registo de canídeos e gatídeos, requerimento para licenciamento de ocupação de via pública e para licenciamento de andaimes, plataformas elevatórias e bailéus. No entanto é de sublinhar que para além dos documentos citados existem outros dentro da mesma índole, nomeadamente relacionados com a área de licenciamentos e atestados que não se encontram acessíveis nesta ferramenta. Destaca-se por fim a impossibilidade de os documentos poderem ser preenchidos e entregues on-line, o que põe a descoberto uma desconformidade com a designação dada a este campo, obrigando o freguês a proceder à entrega posterior dos documentos em apreço por outras vias, seja presencialmente, via correio electrónico, via postal ou via fax, o que em muito quebra a mais-valia ao nível da rapidez e interactividade que este tipo de ferramentas pode trazer junto do freguês.

Espaço freguesia

Neste espaço o freguês encontra informação sobre a freguesia, a sua caracterização, informação heráldica, a sua história e indicação sobre as acessibilidades. É um espaço que se revela pouco potenciado e que poderá no futuro facultar mais informação ao freguês.

Espaço Guia da freguesia

Este espaço tem como intuito informar o freguês dos contactos das seguintes entidades: (i) Associações e comissões de moradores; (ii) estabelecimentos de ensino; (iii) entidades religiosas; (iv) farmácias; (v) movimento associativo; (vi) forças de segurança; (vii) táxis e (viii) outros contactos úteis. Tal como um pouco por todos os espaços analisados, também este deverá ser actualizado e completado com mais informação desta índole.

Espaço Contactos

Neste espaço são indicados os contactos e horário de funcionamento relativos à sede da Junta de Freguesia e das suas delegações, com indicação dos serviços ali prestados. Na mesma medida dá indicação sobre os contactos e localização geográfica dos equipamentos da freguesia de Odivelas. É o espaço indicado para colocação de informação relativa aos horários de realização das reuniões públicas de Junta de Freguesia, sessões da assembleia de Freguesia e horários de atendimento do executivo à população, referidos anteriormente.

O sítio da Junta de Freguesia na Internet não prima pela interactividade com o freguês. De característica meramente informativa não contempla por exemplo um espaço onde os fregueses se possam inscrever e deixar os seus dados para recepção de informação regular, como uma *newsletter* ou informação via correio electrónico. Não funciona como um espaço onde se possa comunicar directamente com a Junta de Freguesia e os seus serviços, perdendo alguma eficácia no propósito da bi-direccionalidade que este tipo de ferramentas privilegia.

Para uma melhoria significativa desta ferramenta é de equacionar de imediato a actualização dos seus conteúdos e anulação de duplicações de informação em várias partes do sítio, assim como dar início a um processo de reformulação, alterando o principio de funcionamento, potenciando a interactividade com o freguês através da inclusão de um espaço onde estes possam fazer chegar as informações que desejem à autarquia.

2.5.2. – As redes sociais

A Junta de Freguesia de Odivelas dispõe de uma página na rede social facebook, através da qual transmite um conjunto de informações, notícias e divulgação de actividade a todos os que aderiram a este espaço, permitindo também recolher comentários, sugestões e opiniões deixados por parte dos fregueses.

Da análise realizada verifica-se que grande maioria dos comentários colocados se centra na opinião das actividades desenvolvidas pela autarquia que são divulgadas por esta via, assim como solicitações de intervenção, revelando-se este meio como um meio fácil e rápido para este efeito. Aponta-se também como uma mais-valia o facto de, com o crescimento dos hábitos de utilização desta ferramenta, a autarquia conseguir chegar a baixo custo a um conjunto alargado de fregueses, sublinhando-se no entanto que nem todos

serão fregueses da área territorial em apreço. Não obstante, é uma ferramenta tida como de grande utilidade quer para informar a população, quer para recolher os seus comentários, as suas opiniões, sugestões e reclamações.

Importa referir que, não obstante as vantagens que se podem apontar a esta ferramenta, a mesma só influi sobre as pessoas que tenham previamente aderido, deixando de fora aqueles que, pelos mais diferentes motivos, não estão presentes na rede social em apreço. Por esse motivo, o reforço da divulgação do endereço da página e a promoção da adesão dos fregueses, poder-se-á revelar como um factor de maior mobilização e por consequência levar ao aumento de pessoas a quem a informação chegará. Contudo esta ferramenta padece, ao nível das solicitações dos fregueses, dos mesmos problemas que as ferramentas já referidas. Se se demonstra muito eficaz na recepção da informação, já o seu encaminhamento, tratamento e gestão posterior apresenta as disfuncionalidades mencionadas anteriormente, com a agravante de não estarem definidos os procedimentos internos para esses efeitos, estando a cargo do funcionário responsável pela gestão da página seriar os assuntos que devem ou não ter encaminhamento, perdendo a rede social, por este motivo, algumas das vantagens comunicacionais que inicialmente se lhe podem apontar.

2.6 – Aprofundamento da relação entre a Freguesia de Odivelas e o Freguês

A freguesia dispõe de um conjunto vasto de veículos relacionais de contacto e comunicação instituídos para com o seu público-alvo. No entanto a relação revela-se distante e impessoal, por tendência de um só sentido e de certa forma desconfiada. Este sentimento de desconfiança tem origem nas disfuncionalidades apontadas e na circunstância de a Junta de Freguesia não ter na sua dinâmica funcional os meios e processos necessários que lhe permitam fazer um tratamento adequado das solicitações que são recepcionadas pelos diversos veículos ao dispor do freguês, desvalorizando a posição deste em todo o processo.

A edilidade apresenta grandes dificuldades em prestar uma informação correcta sobre o tratamento destes processos, na medida que não dispõe de uma ferramenta que lhe permita obter dados em torno, por exemplo, da localização interna do processo, da sua fase de tratamento, dos procedimentos encetados para a sua resolução ou se está efectivamente

tratada. Esta falta de organização funcional inviabiliza uma gestão adequada, transportando para o requerente um sentimento de insegurança, desconhecimento e desconfiança relativamente à autarquia, ao mesmo tempo que inviabiliza o estabelecimento de processos de acompanhamento, monitorização, apuramento de dados estatísticos ou de avaliação e controlo sobre as medidas encetadas. Motivado pelos factores disfuncionais já apresentados, não existem os mecanismos suficientes e adequados para que cada solicitação tenha um tratamento e gestão passível de vir a cimentar uma relação próxima e mais confiante com o freguês.

Toda e qualquer solicitação ou reclamação recepcionada tem invariavelmente, seja qual for o meio de recepção, o mesmo tratamento interno. Na circunstância todas as recepções entram no sistema de expediente interno e seguem os trâmites que estão definidos, perdendo-se a capacidade do seu acompanhamento e monitorização, após o momento de recepção. Esta é uma situação com inconvenientes e desvantagens gestionárias e funcionais, que não permite à própria administração a tomada de medidas correctivas e de melhoria, uma vez que, à excepção da fase da recepção, não há um conhecimento sobre as fases seguintes, em virtude da inexistência de dados acessíveis e sistematizados que o permitam. Esta realidade sugere a necessidade de, para além da implementação das medidas de melhoria indicadas no quadro 7., encarar o processo de recepção, gestão e tratamento das solicitações dos fregueses de forma diferenciada e autónoma, na óptica de aprofundar a relação entre a freguesia e o freguês.

2.6.1. Síntese das propostas de melhoria apresentadas

Apresenta-se de seguida, de forma sistematizada, as propostas de melhoria enunciadas anteriormente. Sublinha-se que estas medidas não inviabilizam a implementação da plataforma informática proposta, uma vez que esta centralizará as diferentes formas de recepção de solicitações existentes na autarquia, que se forem melhoradas garantirão um funcionamento mais adequado e eficaz desta ferramenta.

Quadro 2.4. Síntese das propostas de melhoria a encetar

Ferramentas	Medidas de melhoria
Reuniões públicas da Junta de Freguesia	Alteração do horário de realização Maior divulgação das datas e horários de realização no sitio da Junta de Freguesia e página facebook Dotar o espaço físico de condições para guarda de crianças e jovens
Sessões da Assembleia de Freguesia	Descentralização dos locais de realização Maior divulgação das datas e horários de realização no sitio da Junta de Freguesia e página facebook Dotar o espaço físico de condições para guarda de crianças e jovens Inclusão em cada sessão de uma temática relacionada directamente com o local de realização Realização de convites à comunidade escolar
Reuniões com membros do órgão executivo	Definição de horários de atendimento Maior divulgação das datas e horários de atendimento no sitio da Junta de Freguesia e página facebook
Atendimento presencial e telefónico	Reclamação/solicitação escrita pelo prooprio requerente Cedência obrigatória de cópia ao requerente Obrigatoriedade de indicação de dados pessoais
Relacionamento via correio electrónico	Criação de endereço electrónico só para recepção de reclamações e sugestões
Projecto Zelador da Cidade	Criação de nova minuta de preenchimento
Visitas de diagnóstico à freguesia	Maior divulgação das datas e horários de realização no sitio da Junta de Freguesia e página facebook Elaboração de plano semestral de visitas com divulgação do mesmo
Brigada das escolas	Substituição do número de telefone para um número sem custos para o utilizador Definição de um único canal de comunicação (correio electrónico)
Áreas operacionais	Implementação de nova metodologia de comunicação, centrada nos encarregados de cada área
Sitio da Junta de Freguesia	Actualização de conteúdos Anulação de informação duplicada Criação de lista de correios electrónicos (mailing list) Criação de espaço reservado às reclamações e sugestões do cidadão
As redes sociais	Maior divulgação do endereço da página
Plataforma Freguês On line	Implementação de raiz

Elaborado pelo autor deste trabalho

Não obstante as medidas de melhoria apresentadas é de considerar como solução final a implementação de um sistema, sustentado nas novas tecnologias, para recepção, encaminhamento, tratamento e gestão das solicitações dos fregueses. Uma plataforma que recorrendo às virtualidades conhecidas nas NTI, possa encerrar em si esta e outras valências que potenciem, não só novas formas de relacionamento, como uma participação maior e mais efectiva por parte da população, garantindo-lhe uma maior e mais facilitada acessibilidade.

2.7 – Descrição / apresentação da plataforma Freguês on-line

A plataforma informática proposta e designada por Freguês On-line, pretende, numa primeira fase de implementação, disponibilizar aos fregueses, podendo ser exportada para outras entidades autárquicas, uma ferramenta onde possam fazer chegar e acompanhar, de forma fácil e intuitiva, as suas solicitações, tendo potencial para em fases posteriores proporcionar aos eleitores de uma determinada área territorial um conjunto mais alargado de serviços onde a interacção entre a entidade autárquica e o cidadão o justifique.

Para tal a plataforma deverá reunir alguns requisitos base, como uma boa acessibilidade, uma boa navegabilidade e atendendo às diferentes características do público-alvo, deverá ser o mais intuitiva possível, anulando parâmetros de complexidade técnica que possam vir a inviabilizar uma utilização mais assídua por parte de nichos da população menos familiarizada com este tipo de ferramentas. Nesta senda a plataforma deverá ser de utilização simples, de fácil compreensão e pensada de modo a que fácil e rapidamente os fregueses possam deixar a sua solicitação, sem que tenham de passar recorrentemente pelo preenchimento de inúmeros campos ou diversas páginas de conteúdos. Deverá também contemplar um conjunto de outras funções que complementem e reforcem a informação textual deixada pelo utilizador, como por exemplo um mapa da freguesia para geo-referenciação dos locais, campo para *upload* de imagens referentes aos locais que sejam mencionados e um campo que permita estabelecer uma ligação directa, via *chat* com a Junta de freguesia e o funcionário que venha a estar afecto á gestão da plataforma.

Constituída por três campos específicos, a saber, campo destinado ao eleitor, campo destinado exclusivamente às escolas e campo reservado aos funcionários da Junta de freguesia, a plataforma centralizará nela própria, as diferentes formas actualmente disponíveis para recepção de solicitações, garantindo por esta via uma autonomização no processo de encaminhamento e tratamento das solicitações. Perspectiva-se com esta ferramenta retirar a gestão e tratamento das solicitações dos fregueses, da dinâmica instituída internamente. Este desejo de autonomia justifica-se pelas dificuldades verificadas no processo actual e no intuito de dar às solicitações dos fregueses uma outra relevância e responsabilidade interna, uma vez que é do próprio público-alvo da autarquia que as mesmas emanam, justificando-se uma atenção redobrada em torno das mesmas.

Não se equacionando anular os canais de recepção actualmente existentes na autarquia, a centralização destes garantirá uma recepção, mais acima de tudo um encaminhamento, tratamento e gestão mais adequado internamente, passível de ser conhecido externamente. Garantia que se sustenta no facto de na plataforma ficarem registados todos os procedimentos, permitindo ao requerente ter acesso a todas as fases e procedimentos que venham a ser encetados, seja em torno dos encaminhamentos internos, dos procedimentos administrativos, dos procedimentos contabilísticos, das eventuais necessidades de aquisição, das fases de execução, caso existam dos pareceres emitidos ou decisões tomadas, podendo inclusive, a todo o momento interpelar a autarquia sobre o andamento do mesmo.

Importa sublinhar que esta ferramenta deixa antever a necessidade de reestruturação interna dos procedimentos actualmente existentes, adaptando-se estes à dinâmica definida pela plataforma. Por esta via, não só o processo de gestão da solicitação recepcionada passa a ser acompanhado e monitorizado a todo o momento pelo freguês, como obriga a uma reavaliação dos procedimentos internos, potenciando uma melhoria ao nível da estrutura e dinâmica funcional da própria Junta de freguesia e dos seus serviços.

À plataforma deverão estar afectos recursos humanos, nunca mais que dois, que ficarão responsáveis pela gestão e monitorização da plataforma, inserção das solicitações que emanem doutros veículos comunicacionais e estabelecimento de contactos com os

fregueses requerentes, que numa primeira fase serão na maioria realizados via correio electrónico e via telefónica, sendo que numa fase posterior deverá ser equacionado o contacto directo, através de chat.

Do ponto de vista funcional a plataforma deverá permitir que a todo o momento quer o eleitor, quer os serviços da Junta de Freguesia, quer a própria administração possam ter acesso à informação relativa à solicitação que tenha sido feita. Assim através de respectivo login, que deve ter por base o número do cartão de cidadão, cartão de eleito ou cartão de funcionário, o utilizador terá acesso a toda a informação disponível, estando assim garantida a possibilidade de acompanhamento por parte do cidadão, o tratamento e gestão por parte dos serviços e a monitorização, controlo e absorção de feedback por parte da administração.

Quadro 2.5. Descrição sumária da plataforma Freguês *On-line*

Recepção

FERRAMENTAS DE RECEPÇÃO EXISTENTES

- Reuniões públicas de J. Freguesia
- Sessões da Assembleia de Freguesia
- Reuniões com membros do executivo
- Atendimento presencial e telefónico
- Relacionamento via correio electrónico
 - Zelador da Cidade
 - Visitas de Diagnóstico
- Linha de apoio ambiental
 - Brigada das escolas
 - Áreas operacionais
 - Site e redes sociais

Encaminhamento

PLATAFORMA FREGUÊS *ON-LINE*

Campo Eleitor Campo Escolas Campo funcionário

Login / Dados do requerente / Localização da solicitação / Descrição da solicitação / Colocação de imagens / Geo-referenciação

FUNCIONÁRIO AFECTO À PLATAFORMA

Recepção / inserção	Acompanhamento do processo
Interacção com requerente	Encaminhamento interno

Gestão

ACOMPANHAMENTO DO REQUERENTE

Indicação de procedimentos	Indicação de encaminhamento
Interacção com requerente (dúvidas)	Indicação de custos
<i>Timing</i> 's de intervenção	Indicação de procedimentos contabilísticos
Chat directo	Feedback do requerente

Fonte: Elaborado pelo autor deste trabalho

Capítulo III – A PARTICIPAÇÃO NA FREGUESIA DE ODIVELAS

3.1 – Incremento de uma participação activa na freguesia de Odivelas

Apontam-se quatro grupos de razões pelas quais a administração pública deve procurar envolver o cidadão (Warburton, Wilson e Rainbow, 2007): (i) melhor governança relacionada com o aumento da legitimidade democrática; (ii) aumento do capital e justiça social, defendendo a equidade e o envolvimento dos cidadãos; (iii) melhoria da qualidade dos serviços e das políticas públicas, aumentando a eficiência, eficácia e enfoque nas necessidades e nos valores sociais; (iv) construção de capacidades e aprendizagem pessoal, pelo desenvolvimento da confiança nas capacidades, obtenção de novos conhecimentos e consciencialização para realidade diferentes. Se os pontos a) e b) são benéficos para a sociedade em geral, já os pontos c) e d) reflectem benefícios para os organismos da administração pública e para os cidadãos que são envolvidos nos processos de participação.

Com a implementação das propostas referidas o resultado esperado é o estabelecimento de um canal de comunicação eficiente e eficaz entre a autarquia e o cidadão, permitindo aos serviços melhorar os canais existentes e iniciar um processo de tratamento e gestão mais adequado, potenciando um aumento da participação do freguês e do seu sentimento de confiança, segurança e fiabilidade em torno da Junta de freguesia. A intervenção e participação dos cidadãos na coisa pública revela-se como uma forma de apoio à acção desenvolvida pelas administrações, sendo um elemento fulcral para o desenvolvimento da cidadania e da democracia. Nesse sentido, considera-se que as presentes propostas podem fomentar uma cidadania mais activa, envolvendo os cidadãos no processo de discussão e decisão, construindo uma nova forma de governação e gestão, incrementando a cooperação mútua em conflitos de ideias e de interesses. Ao mesmo tempo, poderá atrair os cidadãos não pertencentes a partidos ou a órgãos autárquicos, gerando maior independência e des-partidarização da participação política local.

Os impactos que se podem prever em torno da plataforma proposta são num curto prazo difíceis de medir ao contrário dos expectáveis impactos no interior da organização, que se deverão verificar de imediato fruto das reformulações na forma de funcionamento

dos serviços da autarquia. Assinalam-se como potencialidades da plataforma: (i) a criação de um espaço permanente de participação; (ii) o estabelecimento de um canal de comunicação entre a autarquia e o cidadão, onde podem ser apresentados, acompanhados e discutidos os problemas da área territorial em apreço; (iii) uma forma potenciadora de introdução de medidas de melhoria no funcionamento interno da autarquia e (iv) o incremento de políticas de monitorização e avaliação dos serviços.

3.2– Campos de intervenção das medidas propostas

Como tem sido diversas vezes abordado, o objectivo final é criar e disponibilizar uma plataforma que permita ao cidadão, fazer chegar de forma facilitada as suas solicitações à autarquia, proporcionando o acompanhamento de todas as fases do processo, esperando-se obter um aumento da participação dos fregueses na vida da autarquia. Entende-se, assim, o cidadão como uma forma de apoio à acção da administração e como elemento chave e integrante do processo de desenvolvimento democrático local, considerando-o mais activo, e mais participativo do ponto de vista político e social.

O trabalho de projecto pretende assim intervir em dois campos distintos, ainda que complementares: a implementação de tecnologias de informação e comunicação e a alteração de processos e procedimentos actuais de trabalho em torno da recepção, gestão e tratamento das solicitações dos cidadãos, promovendo uma maior eficácia e eficiência na prestação do serviço da autarquia, pugnando por um relacionamento mais profícuo entre esta e o seu público-alvo.

3.3– Dificuldades e limitações à implementação

Quando detectadas disfuncionalidades e possibilidades de introdução de melhorias funcionais e se equaciona alterações procedimentais ou tecnológicas, tem que se ter em conta os factores que podem inviabilizar ou dificultar o sucesso do processo de melhoria ou reforma.

No caso do trabalho em apreço, uma das maiores dificuldades é o custo inerente na criação e implementação da plataforma. Não obstante, este custo inicial pode ser minimizado através do estabelecimento de parcerias, quer com outras autarquias, quer com

a comunidade escolar, mormente com alunos de instituições de ensino secundário ou superior de cursos de informática e novas tecnologias. Não se pode afirmar que a plataforma proposta acarretará de forma imediata benefícios financeiros, mas a médio prazo também serão superiores aos actuais, estimando-se por seu turno, uma maior rapidez na gestão de cada processo.

O tempo é outra dificuldade a ultrapassar. A necessidade de informar e formar o cidadão sobre a complexidade de cada um dos problemas em análise, terá como consequência o aumento do tempo dispendido nas diferentes fases de resolução e aplicação de uma medida. No entanto, não se espera uma demora mais acentuada do que a actual, sendo que a vertente integradora e o expectável incremento de mérito na decisão final, anular este inconveniente junto ao cidadão.

Outra questão prende-se com a racionalidade dos cidadãos e a sua perspectiva de participação. Alguns investigadores afirmam que os cidadãos não são necessariamente racionais nas suas escolhas, nem obrigatoriamente dedicados a ideais democráticos, não possuindo conhecimentos técnicos para fazerem escolhas informadas. De qualquer forma esta possibilidade será de imediato esbatida pelo acompanhamento técnico permanente dos serviços da edilidade. Atendendo que a plataforma proposta centra-se na melhoria de canais de participação já existentes e potencia uma participação individual sobre matérias que dizem directamente respeito ao dia a dia do cidadão, é expectável a sua utilização de forma motivada, além de que, a plataforma potencia a participação junto de escalões etários mais novos, mais atraídos pelas novas tecnologias da informação, quebrando assim a habitual apatia dos cidadãos em participar, que se podia revelar como uma dificuldade acrescida.

Apesar de os mecanismos de participação darem algum poder de decisão ao cidadão comum, por vezes esse poder è dominado por uma outra elite, que não a política e administrativa, mas uma elite minoritária que não representa a colectividade, permitindo a defesa e influência de decisões que favorecem o interesse particular e não comum. Contudo, tal não se demonstra relevante na presente plataforma uma vez que a mesma procurar centrar-se em solicitações individuais e concretas.

Importa ter em conta que a falta de conhecimento informático por parte de alguns nichos populacionais pode retirar oportunidades de utilização desta ferramenta. Encontrar alternativas que façam frente aos chamados info-excluídos, permitirá um acesso mais universal à plataforma

Na circunstância de os recursos humanos não estarem impelidos do espírito integrativo subjacente à plataforma, será com dificuldade que absorverão as suas virtualidades para a organização internamente. Sublinha-se a importância de formar e os recursos humanos da autarquia. Formar e informar das mais-valias desta ferramenta para o desenvolvimento evolutivo das formas de trabalho e no relacionamento com o cidadão, sensibilizando para as responsabilidades que trás à própria organização. Na mesma linha de pensamento, destaca-se a necessidade de mobilizar a organização para a adaptação dos serviços às características e funcionalidades da plataforma, evitando desconformidades entre o espírito desta e a forma como os serviços desenvolvem a sua actividade. A ideia de que a promoção da participação trás de imediato só vantagens acrescidas, é uma visão ingénua e poderá originar fracassos sucessivos, prejudicando as organizações que as apoiaram e o próprio cidadão que se afastará de futuras iniciativas de envolvimento.

3.4 – Impactos e resultados esperados

Muitos projectos potenciadores da participação implementados, não incorporaram na sua dinâmica perspectivas de avaliação de resultados e mesmo os que o fizeram quedaram-se ou incidiram na descrição dos processos e mecanismos introduzidos. Nesta análise de impactos será feita a destrição entre os previstos nos mecanismos comunicacionais existentes e os que se podem medir pela implementação da plataforma informática que enforma toda o presente trabalho.

3.4.1 – Impactos imediatos nos mecanismos existentes

Reuniões públicas de Junta de freguesia

A alteração de horários de realização destas reuniões, e uma maior divulgação da realização das mesmas, tem como expectativa ir ao encontro das disponibilidades dos

fregueses, mormente daqueles em idade profissionalmente activa não têm possibilidade de participar mesmo desejando fazê-lo.

Ao sublinhar a pertinência da organização de um espaço para guarda de crianças e jovens, pretende-se criar condições para que todas as pessoas possam participar. O resultado esperado destas medidas é a promoção de patamares de igualdade e de oportunidades entre todos os fregueses e um aumento dos índices de participação destes.

Sessões de Assembleia de Freguesia

O resultado esperado com a proposta de descentralização do local de realização das sessões, o incremento da sua divulgação, e a criação de um espaço de acolhimento e animação para crianças e jovens, é facilitar a participação dos fregueses, evitando entraves em torno da deslocação, desconhecimento da sua realização ou limitações em torno da maternidade ou paternidade. Em suma ao se promover a igualdade nas possibilidades de participação, espera-se que a mesma venha a aumentar.

O mesmo se poderá referir em torno da proposta de convites à comunidade escolar e de inclusão de temáticas relacionadas directamente com o local de realização, que pretende cativar os mais jovens para os trabalhos da autarquia e tornar as sessões mais atractivas aos moradores de um determinado bairro, respectivamente.

Reuniões com membros do órgão executivo

A definição e divulgação de horários específicos, para que o órgão executivo atenda os fregueses, pretende filtrar a participação nas reuniões de Junta de Freguesia e minimizar circunstâncias inibidoras da participação individual. Ainda que a participação nas reuniões de Junta de freguesia sejam escassas, verifica-se que são levadas questões que poderiam ter sido resolvidas pelo corpo técnico e administrativo da autarquia. Por outro lado, é de ter em conta a inibição de alguns fregueses em intervir em público, sentindo-se mais à vontade em transmitir os seus problemas de forma privada, ficando a descoberto as vantagens destas reuniões individualizadas.

Estas reuniões potenciam também a participação de entidades colectivas, que por norma trazem assuntos de carácter transversal, funcionando estas reuniões como um

desbloqueador de decisão ao contrário do que sucede nas reuniões de Junta e Assembleia de Freguesia, em que a resposta e a decisão são proteladas para análise futura. Espera-se que os resultados se centrem numa maior participação destas entidades e dos fregueses individualmente, fruto de uma perspectiva mais concretizadora e decisória das reuniões que se realizem.

Visitas de Diagnóstico à freguesia

A proposta de intensificação na realização e divulgação das datas destas visitas tem como propósito permitir aos fregueses a sua participação, e através dela fazer chegar directamente aos decisores políticos as suas solicitações. Dando expressão à proximidade do poder local, a definição de um plano semestral de visitas terá como impacto junto da população não só uma imagem de preocupação por parte da autarquia, como de ligação permanente às populações e aos problemas das suas áreas de residência. Fruto desta imagem positiva da edilidade espera-se uma adesão mais significativa das populações às visitas em apreço.

Linha de apoio ambiental

Numa época de dificuldades financeiras generalizadas, todo e qualquer custo que venha a ser imputado ao cidadão será um entrave à participação. Nesse sentido a proposta de substituição para um número sem custos para o utilizador, estima uma maior adesão e por conseguinte uma maior participação deste através desta linha telefónica.

Sítio da Junta de Freguesia na Internet e redes sociais

Se a actualização e anulação de conteúdos duplicados se insere na óptica informativa desta ferramenta, já a inclusão de um espaço onde o freguês possa deixar a sua mensagem e de um campo para inserção de endereço de correio electrónico, objectiva dotar a edilidade de mais uma ferramenta de contacto, permitindo recolher dados para contactos futuros, esperando-se com estas medidas um aumento da relação entre as duas partes através deste meio.

Atendimento presencial e telefónico, relacionamento via correio electrónico, zelador da cidade, brigada das escolas, áreas operacionais

Com a implementação da presente plataforma informática, os restantes canais de comunicação devem ser preparados para se adaptar às suas características funcionais. Nesse sentido, as propostas apresentadas em torno do atendimento presencial e telefónico, relacionamento via correio electrónico, zelador da cidade, brigada das escolas e áreas operacionais têm como propósito facilitar o tratamento e a inserção dos dados por elas recolhidos na plataforma proposta, e dessa forma permitir que a sua gestão e tratamento seja acompanhada pelo requerente respectivo.

3.4.2 – Criação da Plataforma Freguês on-line

Com a plataforma proposta neste trabalho esperam-se resultados positivos junto do cidadão, junto dos serviços da autarquia e junto da própria administração da entidade autárquica, sendo que os objectivos centrais são o incremento da participação do cidadão, através da melhoria do processo de recepção, tratamento e gestão das solicitações dos cidadãos.

Impactos externos junto do freguês

Sendo o destinatário preferencial dos efeitos da plataforma, é expectável que se concretize uma melhoria relevante na forma como os fregueses fazem chegar a sua solicitação à Junta de freguesia, tornando este processo mais fácil e mais fiável ao nível dos conteúdos e dados em torno do pedido respectivo.

O recurso às potencialidades tecnológicas da plataforma, como a geo-referenciação e o *upload* de imagens, poderão contribuir para uma indicação mais clara e concreta da localização da solicitação em causa, o que facilitará as fases subsequentes. Nesta fase inicial, ao mesmo tempo que procede à entrega da sua solicitação, o cidadão tem de imediato um acompanhamento por parte do funcionário gestor desta plataforma, que numa segunda fase poderá ser realizada via *chat* directo, em alternativa à forma adoptada originariamente: correio electrónico e contacto telefónico, quebrando a ideia generalizada de uma administração distante, sem rosto, fria e impessoal.

Numa segunda linha de impactos, espera-se que a postura do freguês em torno da autarquia se altere com a demonstração e experimentação das virtualidades da plataforma, participando mais activamente noutras acções da autarquia, fruto de uma imagem positiva que obteve do processo de tratamento da sua solicitação. A dinâmica de intercâmbio de informações entre as partes, de ordem administrativa, técnica ou financeira, potenciará uma relação de maior confiança e credibilidade, dando ao freguês um conhecimento mais profundo sobre a autarquia, esperando-se uma maior abertura quando a autarquia não superar as expectativas do freguês, por via de uma medida menos receptiva.

A possibilidade de obter *feedback*, não obstante se apresentar como um efeito positivo acima de tudo para a entidade, não deixará de funcionar como móbil de motivação junto do freguês, que se sentirá parte deste processo nas suas diferentes fases e por consequência mais participativo e colaborante. O envolvimento do cidadão e a discussão sobre diferentes pontos de vista, que esta proposta proporciona, dotará os mesmos, espera-se, de uma maior compreensão e tolerância, porque ficarão conhecedores de alguns constrangimentos públicos, muitas vezes desconhecidos.

Impactos internos junto dos serviços

Estima-se que os grandes efeitos venham a ser sentidos internamente e passam em grande medida pelo próprio funcionamento, pois a plataforma promove um relacionamento inter-serviços mais efectivo e eficaz. A plataforma está pensada para a todo o momento o cidadão e os serviços terem conhecimento sobre todo o processo, permitindo um planeamento mais adequado das tarefas a realizar e dando ao cidadão informação correcta sobre o tratamento e gestão da sua solicitação. Esta possibilidade de acompanhamento acarretará para os serviços um sentimento de maior responsabilidade. Espera-se uma atenção redobrada no cumprimento dos prazos e na informação prestada, principalmente na circunstância do surgimento de obstáculos nas fases de planeamento, aquisição ou execução da acção pública. Sublinha-se a perspectiva de combate ao descuido e menor brio profissional que esta proposta deixa antever, na óptica que todos os procedimentos são passíveis de ser conhecidos, acompanhados, monitorizados e controlados.

Noutra perspectiva de análise, estima-se que os serviços passem a ter mais informação. Mais informação e mais fiável quer sobre as diferentes fases dos processos, quer sobre os dados inerentes aos mesmos, na medida em que a plataforma proporciona um conjunto de informação estatística, contabilística e financeira. Estas informações permitirão aos serviços monitorizar todo o processo, identificar falhas e proceder a medidas de melhoria se necessárias. No pressuposto de um bom funcionamento da plataforma, a mesma poderá funcionar como móbil motivacional, na medida em que é uma ferramenta inovadora e tecnológica, permitindo que os recursos humanos possam verificar o mérito do seu trabalho e o *feedback* positivo das suas tarefas. Caso contrário, permitirá aos funcionários e aos serviços reavaliar a forma como desempenham as suas tarefas, alterando-as se os intentos não estiverem adequados às expectativas dos cidadãos, não esquecendo porém, tal como refere Mozzicafreddo que a administração pública deve estar ao serviço dos cidadãos mas também do Estado Democrático.

Efeitos internos junto dos decisores autárquicos

A melhoria na administração pública e nos seus serviços só vai a bom porto se adaptada às necessidades dos cidadãos. Não obstante as desvantagens que se possam apontar, permitir que os cidadãos participem, tende a tornar os serviços mais eficazes na resposta às necessidades colectivas e individuais, minimizando a possibilidade de desperdício de recursos em acções menos populares e focalizar os serviços em actividades mais valorizadas pelos cidadãos. Estes são também efeitos que se estimam venham a ser sentidos com as propostas presentes neste trabalho, mormente com a recolha de *feedback* sobre a acção da entidade pública. Na mesma medida, o *input* inicial e o intercâmbio e relacionamento permanente será uma eventual fonte de soluções inovadoras e criativas, fomentando uma melhor gestão do risco, perante medidas cuja receptividade seja menor.

A implementação do presente mecanismo poderá promover mudanças na cultura organizacional interna da entidade, transformando-a numa organização mais aberta e menos paternalista relativamente ao cidadão. Esta abertura obriga a uma atitude de maior abertura, transparência, rigor e prestação de contas esperando-se que a entidade autárquica reveja no seu freguês um parceiro, para além de um mero destinatário da sua

acção. Outros possíveis efeitos que se estima venham a suceder, decorrem do aumento do uso do serviço proposto. Estes efeitos passam pelo aumento da satisfação no trabalho e pelo desenvolvimento de outros projectos que têm o apoio e participação dos cidadãos. Estima-se que o chamado efeito contágio, habitualmente usado na área financeira também aqui se possa aplicar, na medida em que o bom funcionamento da plataforma venha abrir portas para a intensificação na implementação e uso de mecanismos de participação.

3.5 – Avaliação dos resultados e impactos esperados

Apesar de se considerar que os mecanismos de participação são por norma positivos, os mesmos devem ser avaliadas, nomeadamente porque, independentemente dos seus benefícios democráticos, importa saber quais foram os seus resultados efectivos os seus custos e benefícios. Por isso é necessário prever neste processo mecanismos de avaliação.

Quando nos reportamos à avaliação de iniciativas e medidas em torno da participação deve fazer-se a distinção entre a avaliação do processo em si e a avaliação dos objectivos e dos seus impactos, porque o processo de participação pode estar bem planeado, criado e implementado sem que isso implique obrigatoriamente que esteja a atingir os fins para os quais foi criado. Neste sentido dever-se-á determinar se as medidas tomadas têm um fim em si mesmo ou funcionam como um meio para atingir determinados propósitos ou um conjugação de ambos (Rosener, 1978). Nesta fase cabe estabelecer um quadro geral resumido indicador da forma como a avaliação às medidas implementadas poderá ser realizada e, dentro do possível, fazer uma mediação dos resultados e dos impactos esperados, decorrentes da implementação das medidas. Foi com esse propósito que se elaborou o quadro seguinte.

Quadro 1.10. – Avaliação dos impactos das medidas implementadas

Indicadores	Obtenção dos dados
Avaliação de impactos para o cidadão	
A participação deu ao cidadão mais influência na decisão sobre o problema exposto?	Entrevistas e/ou questionários aos fregueses que fizeram chegar solicitações ou pedidos
A resolução da solicitação exposta foi de qualidade?	
Durante o processo de resolução, foi-lhe permitido acompanhar as diferentes fases do processo?	
Considera aceitável o tempo de resposta após a exposição da solicitação?	
Sente que controlou e acompanhou o desenvolvimento da sua solicitação?	
Sentiu-se como fazendo parte do processo?	
A plataforma disponibilizada pela autarquia revela-se de boa acessibilidade, simples e eficaz?	
Impactos positivos para os serviços	
As alterações realizadas ajudaram a melhorar as suas competências profissionais?	Entrevistas e/ou questionários aos funcionários da autarquia
A plataforma implementada potencia a responsabilidade dos serviços perante as solicitações do cidadão?	
A resposta à solicitação foi mais célere?	Análise aos dados registados na própria plataforma
Sente que a relação entre serviços ficou mais facilitada e eficaz?	Entrevistas e/ou questionários aos funcionários da autarquia
O número de solicitações tem aumentado?	Análise/monitorização aos dados registados na própria plataforma
A participação do cidadão acarretou mais custos na resolução da solicitação exposta?	Análise comparativa de valores em dois anos orçamentais
Com a implementação da plataforma o acompanhamento do desenvolvimento do processo é mais facilitado?	Entrevistas e/ou questionários aos funcionários da autarquia
Qual tem sido a opinião do freguês perante a plataforma implementada?	Entrevistas e/ou questionários ao funcionário gestor da plataforma
Impactos positivos para a entidade autárquica	
Após a implementação das medidas de melhoria a participação nas reuniões dos órgãos da freguesia aumentou?	Entrevistas e/ou questionários aos membros do executivo e presidente da Junta de Freguesia
A gestão das solicitações dos fregueses é hoje mais eficaz?	
Como classifica a relação entre o freguês e a autarquia através do sítio na Internet?	
É possível ao executivo, após a implementação da plataforma acompanhar o desenvolvimento dos processos?	
Posteriormente à implementação da plataforma foram tomadas medidas de melhoria?	
Após as medidas implementadas o freguês participou mais em outras iniciativas realizadas pela autarquia?	

Fonte: elaborado pelo autor deste trabalho

Segundo a organização apresentada a avaliação está dividida em três campos: (i) impactos para o cidadão; (ii) impactos para os serviços e (iii) impactos para a entidade autárquica. Esta divisão encerra-se numa perspectiva meramente teórica, uma vez que qualquer impacto positivo que se possa vir a identificar será em última instância um impacto positivo

no relacionamento entre o cidadão e a administração pública e por consequência para a sociedade e o regime democrático.

A forma de avaliação apresentada está bastante simplificada, podendo vir a ser mais elaborada, abraçando outras vertentes, questão que não se enquadra no âmbito deste trabalho. Assim apesar de algumas falhas que estes dados possam ter os mesmos não deixarão de ser uma ferramenta de grande utilidade.

IV – CONCLUSÃO

A crescente falta de confiança dos cidadãos na administração pública, revela a necessidade de alterar o funcionamento destas instituições, tornando-as mais próximas e acessíveis. O desenvolvimento de mecanismos de participação afigura-se como uma das melhores formas de minorar as disfunções no sistema de democracia representativa. Deve-se notar, contudo, que estes mecanismos também não são isentos de disfunções, continuando a existir alguma relutância, por parte dos representantes eleitos, em partilhar o poder com os cidadãos.

A nível operacional o seu sucesso está dependente de vários factores, nomeadamente, do grau de adesão, do grau de abertura da administração ou das características do seu público alvo, onde a infoexclusão é um factor a ter em conta e a combater. Um mecanismo de participação de sucesso, terá não só de conseguir ultrapassar estas limitações, como terá também de contemplar formas de avaliar, quer os processos utilizados, quer os resultados atingidos. Todos estes problemas não invalidam a necessidade de os organismos públicos continuarem a procurar formas de envolver os cidadãos no seu funcionamento, antes pelo contrário, sublinham a importância destas iniciativas no contexto da crescente exigência de mudanças na forma de encarar o papel do Estado no seu relacionamento com os cidadãos.

Não obstante, os cidadãos só participam quando os mecanismos existentes se apresentarem credíveis, o assunto os interessar e, acima de tudo, se percepcionarem os benefícios que podem retirar da sua participação. É neste contexto, que se centraram as propostas inclusas neste trabalho de projecto, apresentando um conjunto de medidas facilitadoras à interacção diária do Estado com os cidadãos. A plataforma de comunicação proposta permite um relacionamento ágil e transparente da organização com o seu público-alvo e entre os próprios serviços internos. Melhorar os diversos processos de interacção entre o governo local e os diversos agentes locais é, na verdade, o grande desafio deste trabalho de projecto, identificando a Junta de freguesia como actor da governança local, na melhoria do envolvimento dos funcionários no processo de comunicação interna, na institucionalização da interacção entre os actores políticos e sociais, na contribuição para indirectamente melhorar o nível de participação eleitoral.

Considero que a grande maioria das propostas apresentadas poderão ser implementadas, com reflexos positivos na modernização administrativa, na democratização da participação política e administrativa dos cidadãos, assim como numa maior identificação dos funcionários com a missão da autarquia, sem esquecer que esta ferramenta permitirá melhorar o processo de prestação de contas junto da população, pela transparência e rigor que deixa antever na gestão das solicitações dos fregueses. Contudo, importa esbater algumas barreiras que decorrem, do modelo autocentrado de gestão autárquica e de uma tradição pouco participativa dos cidadãos locais, factores que se constituem como entraves ao processo de mudança e que podem inviabilizar o desenvolvimento futuro da plataforma para outras áreas funcionais a edilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antunes, Eugénio (2003), "As autarquias locais e a emergência de novos modelos", in Juan Mozzicafreddo *et al.*, *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora
- Antunes, Eugénio (2007), "Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado", in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (org.), *Interesse público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Antunes, Eugénio (s.d.), *Gestão pública (texto de apoio)*, Lisboa, Policopiado.
- Araújo, J. Filipe (2000), "Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa", *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, nº 1.
- Blau, Peter M. (1971) "O estudo comparativo das organizações", Edmundo Campos (org.) *Sociologia das Organizações*, Rio de Janeiro, Zahar Editora
- Bumgarmer, John e Chad Newswander (2009), "The Irony of NPM. The inevitable extension of the Role of the American state", *The American Review of Public Administration*, Vol. 39 (2)
- Cabral, Manuel Villaverde, (1999), "Cidadania política em Portugal", *Le Monde Diplomatique* (edição portuguesa) *Cadernos de Política Social*, 1999-2000, nº 2-3, Associação Portuguesa de Segurança Social
- Campos, Edmundo (1978), *Sociologia da burocracia* (extractos), Rio de Janeiro, Zahar Editores
- Corte-Real, Isabel (2003), *Descentralização e reforma administrativa*, Oeiras, Celta Editora
- Covas, António (2007), "O conceito de interesse público no contexto da gestão pública contemporânea", in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (org.), *Interesse público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, pp. 49-67
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003a), *The New Public Service - Serving, not Steering*, New York, M.E. Sharp.
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003b)," The New Public Service: An Approach to Reform", *International Review of Public Administration*, Vol. 8, N.º 1.
- Esping-Andersen, Gosta (2002), *Why we need a New Welfare State*, Oxford, University Press.
- Farrell, Catherine (2000), "Citizen participation in governance", *Public Money & Management*, Janeiro/Março, pp. 31-37.
- Ferrera, Maurizio (2008), "The European Welfare State: Golden achievements, Silver prospects", *West European Politics*, Vol. 31 (1 e 2).
- Flora, Peter e Albert Jens (1984), "Modernization, democratization and the development of welfare states in western europe", in Flora, P. e A. Heidrheimer (ed. by), *The development of welfare state in Europe and America*, Londres, Transactions Publishers.
- Flora, Peter e Arnold Heidenheimer (1995), *The Development of Welfare States in Europe and America*, London, Transaction Publishers.
- Fonseca, Fátima (2003), "Envolvimento dos cidadãos nas políticas da administração local", in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (org.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Giaouque, David (2003), "New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69.

- Giauque, David (2004), *La bureaucratie libérale: Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*, Paris, L'Harmattan.
- Gomes, João Salis (2007) "Governança europeia e políticas públicas", in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (org.), *Interesse público, Estado e administração*, Oeiras, Celta Editora, pp. 235-254.
- Gomes, João Salis (2001), Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal, in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes (org.), *Administração e política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 77-102.
- Hood, Christopher (2000), "Relationships Between Ministers/Politicians and Public Servants: Public Service Bargains Old and New", in Peters, B. Guy and Donald Savoie (ed by), *governance in the Twenty-first century: Revitalizing the public service*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Leibried, Stephan e Michel Zurn (2005), *Transformations of the State?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Majone, Giandomenico (1997), "From the positive to the regulatory State: Causes and consequences of changes in the mode of governance", *Jornal of Public Policy*, 17, 2.
- Majone, Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, Routledge, Londres.
- Majone, Giandomenico (1994), "The rise of the regulatory State in Europe", *West European Politics*, July, Vol. 17. pp. 77-101.
- Montalvo, António Rebordão (2003), "Tendências e perspectivas do novo modelo de gestão pública municipal", in Juan Mozzicafreddo et al., *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora
- Moreira, Adriano (2007), *Teoria das Relações Internacionais*, Coimbra, Almedina
- Moro, Giovanni (2003), "The Citizen's Side of Governance", in Maria Teresa Salis Gomes (coord.), *A Face Oculta da Governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Oeiras, INA, p. 49-64.
- Mozzicafreddo, Juan (1998), "Estado, modernidade e Cidadania", in António Firmino Costa e Jose Manuel Leite Viegas, (Org.), *Portugal: que modernidade*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), "Modernização da administração pública e poder político", in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 1-33.
- Mozzicafreddo, Juan (2001b), "Cidadania e Administração Pública em Portugal", in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 145-157.
- Mozzicafreddo, Juan (2003), "A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública", in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (org.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 1-15.
- Mozzicafreddo, Juan et. al. (2003), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora.

- Mozzicafreddo, Juan (2007), "Interesse público e funções do Estado: dinâmica conflitual de mudança", in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (org.), *Interesse público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, pp. 9-38.
- Mozzicafreddo, Juan e João S. Gomes (2001), *Administração e Política*, Oeiras, Celta.
- OCDE (2001), *Engaging Citizens in Policy Making: information, consultation and Public Participation*, OCDE.
- Osborne, David & Gaebler Ted (1993 reprint), *Reinventing government, How the entrepreneurial spirits is transforming the public sector*, Plume/Penguin Group (1ª Edição 1992)
- Peters, Guy (1997), "Policy transfers between governments: The case of Administrative Reforms", *West European Politics*, Vol. 20, nº 4.
- Peters, B. Guy (1996), *The Future of Governing: Four emerging models*, Kansas, University Press of Kansas.
- Peters, Guy (2000), De Mudança em Mudança: Padrões de Reforma Administrativa Contínua", Comunicação no colóquio *A reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, ISCTE, Lisboa.
- Peters, B. Guy and Donald Savoie (ed by) (2000), *Governance in the Twenty-first century – Revitalizing the public service*, Montreal and Kingston, Canadian Center for Management Development
- Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber's Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach", *Indian Institute of Public Administration*
- Pitschas, Rainer (2003), "Reformas da administração pública na União Europeia: Porque necessitamos de mais ética nos serviços públicos?", in Juan Mozzicafreddo et al., *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (2007), "Gestão do valor público: um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum", in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (org.), *Interesse público, Estado e administração*, Oeiras, Celta Editora, pp. 49-67.
- Pitschas, Rainer, "As administrações públicas europeia e americana na actualidade e o modelo alemão", in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 63 - 76.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2000), *Public management reform – a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press
- Rocha, José A. Oliveira (2001), *Gestão pública e modernização administrativa*, Oeiras, INA.
- Rocha, José A. Oliveira (2000), "Modelos de gestão pública", *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. 1, pp. 6-16.
- Rosenbloom, David H. e Robert S. Kravchuk (2002), *Public Administration – Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, Nova Iorque, McGraw Hill.
- Rosenbloom, David H., "As reformas administrativas dos EUA na era Clinton-Gore", in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 103-118.
- Rosener, Judy B. (1978), "Citizen Participation: Can We Measure It's Effectiveness?", *Public Administration Review*, September/October.

- Tavares, José F. F. (2004), *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, Coimbra, Almedina.
- Tavares, José (2003), “Gestão pública, cidadania e cultura de responsabilidade”, in Juan Mozzicafreddo *et al.*, *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora
- Teixeira, Carla (2003), “Atitude dos funcionários face à modernização da administração pública”, in Juan Mozzicafreddo *et al.*, *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora
- Viegas, José Manuel Leite e António Firmino da Costa (orgs.) (1998), *Portugal, que Modernidade?* Oeiras, Celta Editora
- Warburton, Diane, Richard Wilson e Elspeth Rainbow (2007), *Making a Difference: A Guide to Evaluating Public Participation in Central Government*, UK Department of Constitutional Affairs and Involve, London.

LEGISLAÇÃO REFERENCIADA:

Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro.

Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro

WEB SITES:

<http://biblioteca.iscte.pt/> (Biblioteca do ISCTE)

<http://secure.b-on.pt/> (Biblioteca do Conhecimento Online – B-on)

<http://e-local.gov>

<http://www.jf-odivelas.pt>

<http://www.cm-odivelas.pt>

TRABALHOS DE PROJECTO E DISSERTAÇÕES CONSULTADAS:

- Torres, Alcídio (2009), Poder Local: Como potenciar a participação dos cidadãos na vida do município do Montijo, Trabalho de projecto de Mestrado em Administração Pública, Lisboa, ISCTE
- Ferreira, Rui Fonseca (2009), *Time Reporting* nos Serviços Partilhados da Administração Pública, Trabalho de projecto de Mestrado em Administração Pública, Lisboa, ISCTE
- Simões, António José (2007), *E-Government*. Caso de Estudo aos Municípios de Leiria, Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Lisboa, ISCTE
- Madeira, Carla (2009), A Cidadania activa, a Modernização e Descentralização no Município de Lisboa: o Orçamento Participativo, Trabalho de projecto de Mestrado em Administração Pública, Lisboa ISCTE

MODELO EUROPEU DE CURRICULUM VITAE



INFORMAÇÃO PESSOAL

Nome **PEDRO MIGUEL FERREIRA MARTINS**
Morada **RUA PADRE ANTÓNIO VIEIRA, Nº11 CIV DTA
2620 – 086 PÓVOA DE SANTO ADRIÃO**
Telefone **925785857**

Correio electrónico pedromiguelmartins75@gmail.com
Blog pessoal <http://pedromiguelmartins.blogspot.com>
Nacionalidade Portuguesa
Data de nascimento 30-01-1975
B.I Bilhete de Identidade: 10591616, emitido em 24-03-2006
Carta de Condução L- 1460084, emitida a 11-05-1994

EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

Desde Agosto de 2009 até à presente data

Câmara Municipal de Odivelas – Departamento de Ambiente e Salubridade
Sector de Estudos, Projectos e Sensibilização Ambiental
Técnico Superior

As funções desempenhadas centram-se no desenvolvimento de acções, estudos e projectos ambientais, com especial incidência na sensibilização ambiental da comunidade escolar e população em geral.

De Março de 2006 a Agosto de 2009

Câmara Municipal de Odivelas – Departamento de Habitação, Saúde e Assuntos Sociais

Chefe da Divisão Municipal de Construção e Reabilitação de Habitação

As funções desempenhadas são as inerentes ao cargo de chefia mencionado e definidas no Regulamento Orgânico do Município de Odivelas, mormente a contratação de empreitadas de construção civil para reabilitação de habitação social.

Entre Dezembro de 2004 a Março de 2006

Câmara Municipal de Odivelas – Departamento de Transportes e Oficinas

Chefe da Divisão Municipal de Transportes e Oficinas

As funções desempenhadas foram as inerentes ao cargo de chefia mencionado e definidas no Regulamento Orgânico do Município de Odivelas, nomeadamente em torno da contratação pública, uma vez que as funções inerentes obrigavam ao desenvolvimento de procedimentos concursais vários, como sejam a aquisição de bens (viaturas ligeiras e pesadas) e estabelecimentos de contratos de aluguer de longa duração.

Desde Abril de 2002 a Dezembro de 2004
Câmara Municipal de Odivelas – Departamento de Transportes e Oficinas
Secretário no Gabinete de Apoio ao Vereador responsável pela área dos transportes e oficinas

As funções desempenhadas centravam-se no apoio técnico e administrativo, à respectiva vereação, com o propósito de assegurar o normal funcionamento dos serviços, designadamente na gestão operacional do parque de máquinas, dos seus equipamentos e sua manutenção

Desde Janeiro de 2004 a Abril de 2004
Câmara Municipal de Odivelas – Gabinete de Apoio aos Vereadores
Secretário do Gabinete de Apoio aos Vereadores da oposição
As funções desempenhadas centraram-se no apoio técnico e administrativo aos vereadores

Entre 2000 e 2001
Comissão Instaladora do Município de Odivelas – Gabinete do Vogal responsável pelas áreas da Protecção Civil, Serviços Jurídicos, Projectos Comparticipados, Aprovisionamento, tráfego, circulação e estacionamento.
As funções desempenhadas, para além de apoio aos decisores políticos, centravam-se na coordenação entre o gabinete do vereador responsável e os seus serviços (*Protecção Civil, serviço jurídicos, divisão de gestão de projectos comparticipados e Divisão de Aprovisionamentos*)

Entre 1999 e 2000
Comissão Instaladora do Município de Odivelas – *Gabinete de Tráfego, Circulação e Estacionamento* As funções desempenhadas centraram-se na realização da cadastração de toda a sinalização vertical e horizontal do Concelho de Odivelas

Entre 1998 e 1999
Comissão Instaladora do Município de Odivelas - Gabinete de Actividades Económicas
As funções desempenhadas centravam-se no recebimento e encaminhamento de expediente, redacção de informações e ofícios, quer para entidades externas quer internas ao Município, arquivo de documentação diversa, atendimento telefónico e reencaminhamento de chamadas.

Entre 1996 e 1998
GEOTA – Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente
As funções desempenhadas foram de âmbito administrativo

Cadeia de Hotéis “Holiday Inn”
As funções desempenhadas foram de recepcionista e de responsável pelo sector de reservas individuais e de grupos

FORMAÇÃO ACADÉMICA

Ano de 2010
ISCTE – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
Mestrado em Administração e Políticas Públicas
Coordenação do Prof. Dr. Juan Mozzicaffredo
Ainda em curso – prevê-se conclusão para 2011

Janeiro de 2010
Entidade Formadora: CEFA
Curso de Gestão Pública na Administração Local (GEPAL)
Este curso insere-se na formação para as carreiras de nível 3, art.44º da Lei nº12-A/2008, de 27 de Fevereiro e integra o nível V de formação
Avaliação: 14 Valores

FORMAÇÃO
PROFISSIONAL

Ano de 2008
ISCTE – Instituto Superior de Ciências do Trabalho da Empresa
Pós Graduação em Administração e Políticas Públicas
Coordenação do Prof. Dr. Juan Mozzicaffredo
Avaliação final de 15 valores

Ano de 2005
Seminário de Alta Direcção em Administração Pública
Entidade: Centro de Estudos e Formação Autárquicas - (CEFA)
Avaliação

Ano de 2004
Faculdade de Direito de Lisboa – Instituto de Ciências Jurídico-Políticas
Pós Graduação em Direito das Autarquias Locais
Coordenação do Sr. Prof. Doutor Jorge Miranda

Desde 1995 e 1999
Universidade Internacional
Licenciatura em Ciência Política
Coordenação científica do Sr. Prof. Doutor Adriano Moreira
Avaliação final de 16 valores
final de 16 valores

Outubro de 2008
Entidade Formadora: Olho Vivo
Curso de Formação Profissional: “Técnicas de Comunicação em Público”
Duração 15 horas
Avaliação: com aproveitamento

Maio de 2008
Entidade Formadora: Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA)
Curso de Formação Profissional: “O Novo Código de Contratação Pública”
Duração 30 horas

Março de 2008
Entidade Formadora: Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA)
Curso de Formação Profissional: “Gestão e controlo dos dinheiros públicos em sede autárquica”
Duração: 30 horas

Novembro de 2007
Entidade Formadora: Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA)
Curso de Formação Profissional: “Avaliar para melhorar o desempenho: estrutura comum de avaliação - CAF”
Duração: 14 horas

Outubro de 2007
Entidade Formadora: Centro de Informação Europeia Jacques Delors
Curso de Formação Profissional: “A União Europeia na Internet”
Duração de 18 horas
Avaliação: Bom

Janeiro de 2007
Entidade Formadora: Olho Vivo
Curso de Formação Profissional: “Formação Pedagógica de Formadores”
Duração 90 horas
Avaliação: Muito Bom

Junho de 2004
Entidade Formadora: Centro de Estudos e Formação Autárquica - CEFA
Curso de Formação Profissional sobre “Técnicas de chefia e liderança”
Duração 28 horas

Março de 2003
Entidade Formadora: Centro de Estudos e Formação Autárquica - CEFA
Curso de Formação Profissional sobre Gestão de Conflitos
Duração 30 Horas

Setembro de 2003
Entidade Formadora: Tarso – Assessoria e Imagem
Curso de Formação sobre “Técnicas de falar para grupos”
Duração 8 horas

Setembro de 2003
Entidade Formadora: CCDRLVT
Curso de Formação: Higiene, Saúde e Segurança no Trabalho
Duração 18 horas

Junho de 2002
Entidade Formadora: Centro de Estudos e Formação Autárquica - CEFA
Curso sobre Segurança, Higiene e Saúde no trabalho
Duração 21 Horas

Novembro 1999
Entidade Formadora: CEFAD, Centro de Estudos e Formação Desportivas
Curso de Higiene, Saúde e Segurança no Trabalho
Duração 39 Horas
Avaliação: Aprovado

Novembro 1998
Entidade Formadora: Nações Unidas, Centro de Informação em Portugal
Curso de Formação “A ONU e os Jovens”
Duração de 39 Horas

Entre 1993 e 1994
Entidade Formadora: ICL
Curso de Formação para Técnicos Especialistas no Desenvolvimento de Aplicações Informáticas (Dos, Windows, Word, Excel, Acess, Power Point, Phant Sho Pro, Clipper, Fox Pro, Gestão empresarial, Inglês e Lógicas de Programação)
Avaliação: 18 valores

SEMINÁRIOS,
WORKSHOP´S,
CONFERÊNCIAS

- I Congresso Internacional pela Inclusão Social, realizado no dia 20 de Novembro, pelo Agrupamento de Escolas D. Dinis (participação como orador)

- Palestra “Inovação e Qualidade na Administração Pública – O Papel do CAF”, realizado no dia 12 de Outubro de 2010, pela Câmara Municipal de Odivelas
- Seminário “Melhorar a eficácia do Desempenho das Autarquias no cumprimento da sua Estratégia”, realizado a 07 de Maio de 2010, pelo Instituto Superior de Educação e Ciências;
- 4º Seminário Distrital de Alfabetização e Educação – Distrito 1960, realizado a 27 de Março de 2010, pelo Clube Rotary Internacional;
- Conferência “Gestão de Recursos Hídricos e Controlo de Cheias Fluviais”, realizado a 30 de Outubro de 2008, pelo Departamento de Ambiente e Salubridade da Câmara Municipal de Odivelas;
- Seminário “Novo Regime de Arrendamento Urbano”, realizado a 11 de Janeiro de 2007, organizado pela Câmara Municipal de Odivelas;
- Participação na Acção de divulgação do Programa Cid’Adão Odivelas em Acção – Agenda 21 Escola – Nós e as escolas e a educação ambiental, realizado em Outubro de 2004, sob a orientação do Departamento de Ambiente da Câmara Municipal de Odivelas;
- Seminário “Potenciar o uso da informação na gestão Pública”, realizado em Março de 2003, sob a organização do Instituto Nacional de Administração (INA);
- Organização do Workshop “Prevenção e Segurança – Conduzir Não Basta”, que se realizou em Junho de 2003, organizado pelo Departamento de Transportes e Oficinas;
- Seminário “A Participação do Cidadão na Construção Europeia”, organizado pela Câmara Municipal de Odivelas, Junho de 2003;
- Workshop “Segurança e Criminalidade –O Retrato Nacional e os Reflexos Locais”, organizado pela Assembleia Municipal de Odivelas, em Março de 2003;
- Seminário “Os Novos Desafios da Economia Portuguesa”, organizado pela Câmara Municipal de Odivelas, Março de 2003;
- Colóquio “Assembleias Municipais: Os Novos Desafios Legais e Políticos do Sec XXI”, promovido pela Assembleia Municipal de Odivelas em Outubro de 2002;
- Seminário “O Emprego no Desenvolvimento Social e Económico”, organizado pelo Clube de Emprego e UNIVA em Novembro de 2001;

- Seminário “Certificação de Qualidade e Ambiente”, organizado pelo Departamento de Actividades Económicas em parceria com a AERLIS, organizado em Novembro de 2001;
- Seminário “E-Commerce – Market Places – Comércio Electrónico”, organizado pelo Centro de Actividades Económicas de Loures e Odivelas, em Outubro de 2001;
- Seminário “A Protecção Civil – Experiências e Desafios”, organizado pelo Serviço Nacional de Protecção Civil em Março de 2001;
- Seminário “As Actividades Económicas num Contexto de Requalificação das Áreas Urbanas de Génese Ilegal”, organizado pelo Departamento de Actividades Económicas em Outubro de 2001; Seminário “Transporte de Crianças, Prevenir é Vida”, organizado pelo Gabinete de Tráfego, Circulação e Estacionamento, em Março de 2001;
- Seminário “Conhecer para Agir”, realizado pelo Gabinete de Protecção Civil de Odivelas em Fevereiro de 2001;
- Seminário sobre “A Importância das Parcerias no Desenvolvimento Local e Regional”, organizado pelo Município de Odivelas em Fevereiro de 2001;
- Seminário sobre “Tele Trabalho”, organizado pelo Município de Odivelas em Novembro de 2000;
- Conferência “As Relações Internacionais Europa – Africa” que decorreu no ISEG em Março de 1998, organizado pela AIESEC Lisboa ISEG.

LÍNGUAS

Bons conhecimentos nas línguas Inglesa, Francesa e Espanhola.

FERRAMENTAS INFORMÁTICAS

- Muito bons conhecimentos informáticos na óptica do utilizador. Domínio completo da plataforma Windows, incluindo todas as suas aplicações (Word, Power Point, Access, Excel, Publisher), fruto da realização e elaboração de diversos trabalhos;
- Experiência na elaboração, criação e gestão de conteúdos em Blog’s, sites;
- Experiência na elaboração e criação de publicações (jornais, revistas, relatórios, estudos).

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Ano de 2011

- Coordenador da freguesia de Odivelas do processo Censos 2011

- Colaborador na Comissão de Protecção e Crianças e Jovens em Risco do Concelho de Odivelas, desde Julho de 2011.

Desde 2010

- Confrade da Confraria da Marmelada de Odivelas, ocupando actualmente o cargo de Vice-presidente da Direcção;
- Nomeado Coordenador Concelhio da equipa do Movimento Plantar Portugal no Concelho de Odivelas;
- Coordenador e gestor do Blog: <http://aaaeso.blogspot.com> (associação dos antigos alunos da Escola Secundária de Odivelas);
- Vogal eleito na Junta de Freguesia de Odivelas, com as funções de Vogal Secretário e Vogal substituto do Sr. Presidente;
- Membro da Federação de Associações de Pais do Concelho de Odivelas (FAPODIVEL), ocupando actualmente o cargo de Vice-presidente da Direcção;
- Membro fundador da Associação dos Antigos Alunos da Escola Secundária de Odivelas; (AAAESO), ocupando actualmente o cargo de Vice-presidente da Direcção.
- Membro do Conselho Geral do Agrupamento de escolas Avelar Brotero em representação dos encarregados de educação

Desde 2008

- Membro da Associação de Pais da Escola Ensino Básico D. Dinis, Odivelas, ocupando actualmente o cargo de Presidente da Mesa da Assembleia-geral.

De 2007 a 2009

- Membro residente no painel de oradores do Programa “Informalidades”, tertúlia informal sobre o Concelho de Odivelas;
- Autor do trabalho “Missão Autárquica”, referente a questões de âmbito autárquico, centrando-se na caracterização do sistema político português com especial incidência nas instituições que integram o Poder Local.

Entre 2001 e 2004

- Membro eleito na Assembleia Municipal de Odivelas, com representação na Comissão de Poder Local, Ordenamento e Território, Comissão de Saúde, Educação e Assuntos Sociais.

Ano de 2000 a 2006

- Membro eleito, na qualidade de representante dos trabalhadores, na Comissão de Higiene, Saúde e Segurança no Trabalho do Município de Odivelas

Desde 1997 a 2009

- Membro eleito na Assembleia de Freguesia de Odivelas.

Entre 1997 e 1999

- Vice-presidente da Associação Académica da Universidade Internacional;
- Membro do Conselho Pedagógico da Universidade Internacional;
- Responsável pela área pedagógica do Curso de Ciência Política;
- Membro do Núcleo de Estudantes da Universidade Internacional, com a realização de diversos seminários, colóquios, conferências, debates e Workshops.
- Praticante de modalidades desportivas: BTT, Corrida, Futebol (informal) e Snooker.

Pedro Miguel Ferreira Martins