

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

“Portal do Lumiar” – proposta de modernização do *site* da Junta de Freguesia do Lumiar para a criação de uma freguesia em rede

Carina de Jesus Rodrigues Omar Daúde

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

Orientador:
Doutor Juan Pedro Mozzicafreddo, Professor Catedrático,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2014

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

“Portal do Lumiar” – proposta de modernização do *site* da Junta de Freguesia do Lumiar para a criação de uma freguesia em rede

Carina de Jesus Rodrigues Omar Daúde

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

Orientador:
Doutor Juan Pedro Mozzicafreddo, Professor Catedrático,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2014

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho de projeto é fruto de uma longa jornada de trabalho que apenas se revelou possível graças ao contributo de várias pessoas às quais cabe agora agradecer.

Em primeiro lugar, cabe o agradecimento ao Sr. Prof. Doutor Juan Mozzicafreddo, por ter aceite orientar este estudo, pelos preciosos ensinamentos ao longo do curso, pela disponibilidade, pelos constantes incentivos, pelos livros que me emprestou, pela sua conduta sempre profissional, analítica e imparcial e ainda pelo carinho com que me recebeu a mim e a todos os colegas do mestrado em Administração Pública. Muito obrigada professor.

Cabe igualmente agradecer ao restante corpo docente do mestrado pela excelência e profissionalismo. Agradeço também aos funcionários do ISCTE-IUL pela sua amabilidade, simpatia e eficiência. Aos meus colegas de curso, em especial às duas pessoas que trabalharam diretamente comigo, Faviane Teixeira e a Ana Custódio: obrigada pela partilha e boa sorte.

Agradecer também à Junta de Freguesia do Lumiar, ao Dr. Pedro Delgado Alves por se disponibilizar a ouvir e a considerar este projeto.

A nível pessoal, devo agradecer a todos meus amigos, mas cabe um agradecimento especial às meninas que percorreram esta jornada comigo. Laura, Sofia, Cláudia e Inês, obrigada pelas tardes de estudo, por não me terem deixado desistir e por acreditarem sempre em mim.

Por último, os mais importantes, porque sem eles nada disto seria possível, agradeço aos meus pais e ao meu irmão. Obrigada por investirem em mim, por todos os ensinamentos e pelo exemplo que diariamente me dão.

RESUMO

As atuais condições socioeconómicas decorrentes da globalização e da emergência das Tecnologias de Informação e Comunicação, aliadas às teorias do New Public Service e da Governance, têm resultado no aumento de plataformas virtuais de instituições públicas que visam aumentar a eficiência e a eficácia de certos serviços junto dos cidadãos, sendo exemplo disso o “Portal das Finanças” ou o “Portal do Cidadão”. Seguindo esta tendência, pareceu-nos pertinente apresentar uma proposta de modernização para o Site da Junta de Freguesia do Lumiar que, atualmente comporta poucas funcionalidades de interesse público.

Para fundamentar o nosso projeto, começamos por abordar questões transversais do estado de direito democrático, tendo em conta os modelos de organização administrativa e questões de fundo como a cidadania e a participação cívica. De seguida, canalizamos a nossa análise para as várias dimensões do poder local, tendo em conta os desafios, os constrangimentos e as suas potencialidades. No segundo capítulo há espaço ainda para traçar uma breve história da evolução das freguesias e uma análise um pouco mais detalhada da freguesia do Lumiar. A última parte deste trabalho é precisamente a planificação da nossa proposta, que incide na criação do Portal do Lumiar. O Portal estará dividido em áreas temáticas que têm como missão aumentar as funcionalidades da junta de freguesia ao mesmo tempo que otimiza o seu desempenho administrativo, melhorar o acesso à procura e recolha de informação por parte do cidadão e ainda contribuir para um aumento da transparência das contas públicas.

Palavras-chave

Administração Pública
Poder Local
Freguesias
Lumiar
E-Government
Participação cidadã
Cidadania

ABSTRACT

The current socio-economic conditions, resulting from globalization and the emergence of Information and communication Technology, combined with the theories of New Public Service and Governance, have resulted in the increase of virtual platforms for public institutions that aim to increase the efficiency and the effectiveness of certain services from citizens, as "Portal das Finanças" or "Portal do Cidadão" for example. Following this trend, it seemed pertinent to present a proposal to modernize the Site for the Parish of Lumiar that currently supports a few features of public interest.

To support our project, we begin by addressing substantive issues of Democratic State, taking into account models of administrative and crosscutting issues such as citizenship and civic participation. Then we intent analyze the various dimensions of local government, taking into account the challenges, the constraints and their potential. In the second chapter there is still space to trace a brief history of the evolution of the parishes and a fairly more detailed analysis of the parish of Lumiar. The last part of this work is precisely the planning of our proposal, which focuses on the creation of the Portal do Lumiar. The Portal will be divided into thematic areas, which have the mission to increase the functionality of the parish council while optimizing their administrative performance, improve access and collection of information by citizens and contribute to increased transparency of public accounts.

Keywords

Public Administration
Local Power
Parishes
Lumiar
E-Government
Citizenship Participation
Citizenship

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – A EVOLUÇÃO DO ESTADO E DAS TEORIAS DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DA NORMATIZAÇÃO AO ADVENTO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	5
1. ESTADO, DEMOCRACIA E CIDADANIA.....	5
1.1 Modelo Clássico <i>Weberiano</i>	9
1.2 New Public Management	11
1.3 New Public Service	13
1.4 Novas Formas de Cidadania.....	15
2 – GOVERNANCE	17
3. GOVERNANCE COM TECNOLOGIA.....	19
CAPÍTULO II – AUTARQUIAS E GOVERNAÇÃO LOCAL NA ERA DO E-LOCAL GOVERNMENT: QUE DESAFIOS?	25
1. ENQUADRAMENTO GERAL	25
2. AUTARQUIAS.....	27
2.1 Enquadramento legal.....	27
2.2 Governação local.....	28
2.3 Gestão económico-financeira das Autarquias	28
2.4 Desafios da governação local	31
2.5 Governance local.....	34
2.6 Participação local	35
3. FREGUESIAS	36
3.1 Origem da Freguesia	36
3.2 A lei 56/2012 e a reorganização administrativa de Lisboa.....	37
3.3 Freguesia do Lumiar.....	39
3.4 <i>E-local government</i>	42
CAPÍTULO III – PROPOSTA DE MODERNIZAÇÃO DO SITE DA JUNTA DE FREGUESIA DO LUMIAR: A CRIAÇÃO DE UM LUMIAR VIRTUAL	47
1– APRESENTAÇÃO.....	47
2 – PORTAL DO LUMIAR.....	49
2.1 <i>Homepage</i> – Página Inicial.....	49

2.3. Separador Saúde.....	52
2.3.1 Hospitais e Centro de Saúde.....	52
2.3.2 Farmácias e Laboratórios de Análises clínicas.....	53
2.3 Separador Educação.....	54
2.4 Separador Cultura.....	55
2.5 Separador Finanças da Freguesia.....	57
2.6 Separador Cidadão.....	59
2.7 Separador Serviços.....	61
2.7.1 Serviços Online.....	61
2.7.2 Secções Tabelas de Taxas, Editais e Instalações e Horários de Atendimento.....	64
2.8 Separador Lumiar para Todos.....	64
2.9 Separador Bolsa de oportunidades.....	66
3. Implementação do Portal do Lumiar: Oportunidades e Constrangimentos.....	67
CONCLUSÃO.....	72
FONTES.....	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	75

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1 - Comparação entre o modelo tradicional Weberiano, o New Public Service e o New Public Service	15
Quadro 1.2 Cidadania Tradicional e Nova Cidadania, segundo Moro	16
Quadro 2.1 - Transferências do Estado Central para as Autarquias.....	30
Quadro 2.2 - Transferências do Estado Central para as Autarquias em Gráfico	31
Quadro 2.3 - Grau de Instrução da População residente	40
Quadro 2.4 - Guia de Recursos do Lumiar.....	41

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 3.1 - Página Inicial do Site da Junta de Freguesia do Lumiar.....	48
Figura 3.2 - Página Inicial do Portal do Lumiar.....	50
Figura 3.3 - Separador Lumiar	52
Figura 3.4 - Separador Saúde	52
Figura 3.5- Modelo de Informação I.....	53
Figura 3.6 - Separador Educação	55
Figura 3.7 - Separador Cultura.....	56
Figura 3.8 – Modelo de Informação II	57
Figura 3.9 – Separador Finanças da Freguesia.....	58
Figura 3.10 - Separador Cidadão.....	59
Figura 3.11 - Separador Serviços	61
Figura 3.12 - Esquematização do Serviço Online	62
Figura 3.13 - Separador Lumiar para Todos	65
Figura 3.14 - Separador Bolsa de Oportunidades	67

INTRODUÇÃO

O século XX e o início do século XXI pautaram-se por uma série de grandes mudanças a todos os níveis na sociedade. Com isso, também o papel do estado se alterou, evoluindo de forma a fazer face às necessidades de uma sociedade cada vez mais exigente e em constante mutação. O desenvolvimento e a consolidação das democracias, a par da rutura dos regimes autoritários no ocidente, contribuíram para o nascimento de uma nova sociedade, que já não se limita apenas a ser administrada por aqueles que elege. Esta é uma sociedade globalizada e que tem ao seu dispor novas tecnologias de Informação, que se refletem no aumento do conhecimento, e por isso mesmo, num aumento do seu poder.

Para fazer face aos novos desafios que se colocam, é importante que o estado e as administrações públicas se moldem, se adaptem e até que se reformem periodicamente. Desde os finais do século passado as problemáticas que envolvem a Administração, a Gestão Pública, as políticas públicas e a governação têm ganho renovado interesse. Um interesse que começa sobretudo nos EUA, mas que rapidamente se dissemina, chegando à Europa e ao resto do mundo (Moreira e Alves, 2009). O estudo destes temas culminou na criação de teorias que visavam reformar e redimensionar o Estado e o seu papel, todavia a questão da reforma e da modernização administrativa é sempre bastante controversa no que toca, quer à sua origem, quer às suas consequências. Devido à sua complexidade, as mudanças dentro do setor público têm sido pouco uniformes, por vezes inconsistentes e até paradoxais (Peters, 2009).

Com o desenvolvimento dos modelos de Welfare State, o estado assumiu novas competências tendo aumentado consideravelmente, não apenas em número de funcionários ou de serviços como na dimensão da sua despesa. Ao mesmo tempo, o estado passara a ocupar o papel de produtor de bens e serviços e de garante do bem-estar das populações, com o objetivo de proteger os mercados e garantir um nível de vida o mais uniforme possível. Inevitavelmente, tudo isto conduziu a um aumento exponencial das dívidas públicas de vários países, tornando esse modelo de estado insustentável. Com efeito, os ecos mais fortes de reforma foram surgindo da necessidade de diminuir a despesa do estado, que passara naturalmente por reduzir as suas funções. A tese de Osborne e Gaebler “Reinventing Government” de 1992 influenciou fortemente as reformas de tipo *managerial* que se seguiram. Estas tendências partiam da premissa de que a gestão privada é superior à gestão pública, e por isso, procuraram aproximar ao máximo a administração do setor público à gestão empresarial. Tudo isto resultou num encolhimento das funções do estado, com fortes constrangimentos para o estado-providência, que foi vendo a sua influência limitada em

várias sociedades. O estado deixara de ter funções de intervenção e passava a posicionar-se como mero regulador dos mercados, atuando apenas nas suas ineficiências, passando do seu estado *Positivo* para o estado de *regulador*, cujas estratégias básicas passavam por: privatizar, liberalizar e desregular (Majone, 1997; Rocha, 2001; Mozzicafreddo 2001a;Madureira, 2004).

As teorias não se ficaram no entanto por aqui, outras surgiram, nomeadamente o New Public Service (NPS) ou a Governance. Apesar da reforma preconizada pelo NPS não ter tido implementação na sua vertente geral, sabemos que influenciou, e muito, as tendências de reforma do século XXI. Começando pelo advento, cada vez mais defendido, de uma cidadania mais ativa ou pela adoção de mecanismos da governance nos governos centrais e locais.

Todavia, a temática da reforma parece perder peso quando centramos a nossa análise na realidade local dos municípios, mas especialmente das freguesias. As autarquias locais revestem-se de uma componente demasiado importante para serem relegadas para segundo plano, dada a proximidade que têm com o cidadão. Isso torna imperativo que se criem serviços públicos de maior qualidade, que se olhe mais atentamente para aquilo que têm sido as gestões de muitos autarcas nos últimos anos, que em virtude de opções políticas, governam acima das possibilidades reais da autarquia conduzindo-as ao incumprimento e à dívida.

Recentemente, foi promulgada a primeira reforma administrativa desde há largos anos. Essa reforma deu-se a dois níveis, a nível nacional e na cidade de Lisboa. A reorganização administrativa fez-se através da diminuição do número de freguesias, a nível nacional através da lei 22/2012 de 30 de maio e a nível da cidade de Lisboa, através da lei 56/2012 de 8 de novembro, onde a diminuição do número de freguesias foi também acompanhada pela transferência de competências do município para a freguesia, resultando num considerável aumento de funções, de despesas e recursos para as freguesias. De acordo com o aumento destas competências, procurámos desenvolver um estudo que visasse otimizar as potencialidades do *site* da Junta de Freguesia do Lumiar, de forma a permitir uma melhor adaptação da nova realidade, sem prejuízo do cidadão.

Com este trabalho de projeto pretendemos conceber um Portal que aproxime a Freguesia, a Junta de Freguesia e os seus cidadãos, através da criação de um sentimento de comunidade, do fomento da cidadania, da transparência e da prestação de contas e da abertura de mecanismos que permitam uma participação mais ativa do cidadão nos desígnios da freguesia. O nosso projeto tem também a pretensão de conseguir aumentar os níveis de eficiência e de eficácia dos serviços da Junta e ainda dinamizar economicamente a região através da divulgação dos vários espaços de referência que existem no Lumiar.

O presente trabalho de projeto encontra-se estruturado em três partes: (i) um primeiro capítulo onde começaremos por tratar questões centrais como temática do estado, democracia e cidadania, para de seguida traçarmos a evolução das teorias que envolveram os modelos de organização administrativa como o modelo tradicional *Weberiano*, o *New Public Management* e *New Public Service*. Depois procuraremos aprofundar a questão da *Governance*, para de seguida nos focarmos na *Governance eletrónica*. (ii) O segundo capítulo dedicar-se-á ao tema do poder central. Começaremos por fazer um enquadramento legal, para percebermos que desafios envolvem a governação local em termos financeiros, tanto no âmbito da governação, como no âmbito da participação. Tendo em conta que o nosso projeto incide sobre uma freguesia, tivemos que dar especial foco a este tipo de autarquias, havendo espaço para uma breve resenha histórica, seguida de uma análise à própria freguesia do Lumiar. A última parte do segundo capítulo é dedicada ao *e-local government*, que servirá como base teórica aglutinadora dos conceitos estudados até então, ao mesmo tempo que fará a transição para o nosso projeto. (iii) O terceiro capítulo é a proposta de modernização do *site* da Junta de Freguesia do Lumiar, que estará dividido por oito secções: Saúde, Educação, Cultura, Finanças da Freguesia, Cidadão, Serviços. Lumiar para todos, Bolsa de Oportunidades. Todas estas secções são devidamente enquadradas e ilustradas para um melhor entendimento. O terceiro capítulo termina com aquilo que achamos que podem ser os benefícios e os constrangimentos da aplicação do Portal do Lumiar.

CAPÍTULO I – A EVOLUÇÃO DO ESTADO E DAS TEORIAS DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DA NORMATIZAÇÃO AO ADVENTO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

1. ESTADO, DEMOCRACIA E CIDADANIA

Quando falamos num estado atual, falamos num estado que assente no primado na lei e que se funda num modelo político legal, no contexto de um estado de direito, e legitimado pela sociedade. Falamos por isso num estado democrático, cuja base é precisamente a legitimação do poder político através do cidadão. Por isso mesmo, democracia e cidadania estarão sempre intimamente ligadas num estado de direito democrático. Mas o estado enfrenta atualmente uma variedade de fatores que implicam mudança: mudança na sua visão, nas suas competências, mas acima de tudo na forma como “administra” os seus cidadãos. Rainer Pitschas defende a mudança através de um (i) estado eficiente, que (ii) redistribua as responsabilidades entre o si e a sociedade, e que seja dirigido por um governo de legitimidade acrescida pela sociedade (Pitschas, 2007).

O estado é uma instituição social dotada de um poder racional e de um conjunto instituições e instrumentos, cujo principal papel é a manutenção do funcionamento da sociedade. Esse conjunto de instituições e instrumentos consubstanciam-se naquilo a que se chama de administração pública. Segundo Amaral (1998), a administração pública (AP) tem como objetivo satisfazer três necessidades coletivas imprescindíveis: o bem-estar, a segurança e a cultura. Afirma ainda que o conceito de AP se divide em dois sentidos, (i) o sentido *orgânico ou subjetivo*, que o autor define como o sistema de órgãos, serviços e agentes do estado, e as demais pessoas coletivas públicas que asseguram a satisfação das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar de forma contínua; e (ii) o sentido *material ou objetivo*, onde a AP pode ser delimitada como uma atividade característica dos serviços públicos, bem como dos agentes administrativos e que é desenvolvida de acordo com o interesse geral da coletividade, tendo em conta a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar através da utilização dos recursos adequados (Amaral, 1998).

Atualmente, quase todas as sociedades desenvolvidas assentam o desenvolvimento do estado através de uma administração pública subordinada ao poder político, que na grande maioria das vezes deve a sua legitimidade a um sistema político baseado no primado da lei e no ideal democrático. As democracias modernas têm como característica fundamental a separação dos poderes em legislativo, executivo e judiciário, divisão que tem como missão

garantir a liberdade, igualdade e legalidade, e ainda, limitar que a autoridade seja um privilégio de um grupo restrito de pessoas. Mas nem sempre foi assim. O Séc. XIX e o Séc. XX foram muito importantes para a consolidação do pensamento democrático, tendo sido também acompanhados por mudanças estruturais ao nível dos direitos do ser humano. Note-se que até ao início do século XX, os direitos fundamentais, então designados “Direitos do Homem”, limitavam-se aos direitos civis e políticos individuais. Com o passar dos anos, esses direitos deixaram de estar consignados a um pequeno grupo, para passarem a ser universais, ao passo que foram sendo declarados outros direitos, ditos de “segunda geração”, como sejam os direitos sociais, culturais, económicos ou coletivos. Depois vieram os direitos de “terceira geração” com referência ao desenvolvimento, à paz, à sustentabilidade do meio ambiente, à propriedade sobre o património comum da humanidade e à comunicação. Finalmente, os direitos de “quarta geração”, que se fundem no direito à informação e ao pluralismo (Rato, 2010). A extensão destes direitos resulta do processo de separação das esferas do político, do económico e do social, característico da evolução das sociedades modernas (Mozzicafreddo, 1997) e são resultado do desenvolvimento da valorização do indivíduo enquanto cidadão.

O estado enfrenta no entanto novos desafios. A questão da globalização serve para explicar muitos deles, especialmente numa altura em que o progresso dos meios fruto do desenvolvimento das tecnologias da informação acelera o processo de construção de uma rede global onde as distâncias se tornam cada vez menores. Neste sentido, na opinião de Simões Lopes, a emergência de novos problemas torna-se inevitável. Esses problemas vão desde o “défice de humanização profissional”, que tende a favorecer o individualismo e enfraquece as lealdades, ou a própria mundialização dos mercados, que afeta diretamente o papel do estado (Simões Lopes, 2002:14). Considerando a ideia de que alguns dos desafios sociais, ambientais ou climáticos que o mundo enfrenta no século XXI são problemas comuns e que extrapolam barreiras e fronteiras, o conceito de soberania da nação vai sendo alterado, ao passo que o direito de intervenção internacional se vai afirmando, colocando questões de legitimidade como “quem deve atuar e sob que circunstâncias?”. O enfraquecimento dos estados torna-se numa realidade recorrente, que deriva da perda de soberania nacional e das pressões exercidas pelos mercados e por grandes grupos multinacionais que tendem a influenciar fortemente a política interna e externa de cada estado.

Contudo, a esfera de influência que molda a atuação do estado não se limita a estes elementos. Ao mesmo tempo, existe uma rede interna de interesses que o estado deve saber gerir, falamos dos *stakeholders*, de organizações de todos os tipos, dos mercados, dos vários agentes e obviamente, dos cidadãos. Torna-se por isso impossível, falar de estado e

democracia sem abordar a questão da cidadania. Para Mozzicafreddo a cidadania deve ser entendida como uma matriz de integração e organização do tecido social dentro do próprio modelo democrático, sendo que esta é uma categoria transversal já que engloba as três dimensões do cidadão – contribuinte, eleitor e membro participante de uma sociedade (Mozzicafreddo, 2001). Os direitos de cidadania assumem uma relação de reciprocidade entre os indivíduos, sendo por isso um elemento integrador dos mesmos. Adão e Silva (1997) assinala que a cidadania é um garante da própria sociedade, uma vez que se estabelecem mecanismos de interdependência, de ajuda mutua, de partilha e redistribuição de bens entre os indivíduos

Esta relação torna-se mais estreita se considerarmos que os cidadãos são os protagonistas do modelo democrático, por dois motivos essenciais: (i) porque são estes que compõem a base que sustenta a estrutura democrática e (ii) porque é a sua vida que está a ser definida por alguém que por eles é mandatado, já que todas as questões de esfera política, económica e social tem implicações diretas ou indiretas na vida de cada cidadão. A cidadania é por isso “uma categoria que estrutura as sociedades democráticas” (Mozzicafreddo, 2001:28) cujo conceito, surge nas sociedades modernas através da ideia de que os indivíduos são membros da comunidade política, estando legalmente garantido o seu direito de participação no exercício do poder político, nomeadamente através do direito de voto (Mozzicafreddo, 1997).

Marshall (*apud* Mozzicafreddo 1997) estabeleceu em 1967 a distinção da cidadania em três elementos: o elemento civil, o elemento político e o elemento social. O elemento civil é neste caso composto pelos direitos necessários à liberdade individual, à liberdade de expressão e de pensamento, pelo direito de propriedade e de conclusão dos contratos e como pelo direito à justiça. O elemento político diz respeito ao direito à participação no exercício do poder político, sob a forma de eleito ou de eleitor. Por ultimo, o elemento social da cidadania é constituído pelos direitos relativos ao bem-estar económico e social, que vão desde a segurança social ate ao direito de partilhar do nível de vida segundo os padrões da sociedade. O desenvolvimento do elemento civil da cidadania representa, não só a igualdade perante a lei, mas acima de tudo a consolidação da lei, como uma instituição formalmente separada da esfera da propriedade privada e das suas relações sociais (Mozzicafreddo, 1997). Ao encontro destas, vão as dimensões defendidas por Pedro Adão e Siva (1997), que defende que a existência de um estado moderno subentende a relação dos indivíduos com o estado em três esferas diferentes: (i) a primeira onde defende que o individuo é o depositário e criador da soberania, tendo em conta que é o verdadeiro legitimador do poder, (ii) a segunda, prende-se

com a proteção e a segurança dos cidadãos, que deve ser da responsabilidade do estado, ao mesmo tempo que garante a efetivação dos seus direitos, (iii) em terceiro lugar, defende que o estado deve ser o provedor de serviços e bens públicos (Silva, 1997).

Porém, o que frequentemente se observa é uma certa limitação do direito de participação do cidadão apenas ao ato eleitoral. Mas um indivíduo não se pode limitar a ser cidadão apenas de quatro em quatro, ou de cinco em cinco anos, quando é chamado a ir às urnas. Esta limitação do exercício da cidadania é motivada pela ação dos próprios regimes políticos democráticos, pela crescente diminuição dos conteúdos programáticos dos partidos políticos com maior expressão, e conseqüentemente, pela inexistência de debate político acerca dos novos problemas e desafios da sociedade (Mozzicafreddo, 1997). Tudo isto se repercute numa diminuição do interesse público relativamente à esfera política, que aumenta o sentimento de afastamento entre os cidadãos e o poder político, que em última instância, se reflete num aumento dos níveis de desconfiança no sistema e nas instituições, e que cria taxas de abstenção como as que temos assistido nos últimos anos (Freire, 2003¹). Por isso mesmo, como diz o professor Salis Gomes (2003:199) “A democracia não se esgota no voto”, ou pelo menos não deve fazê-lo. Parafraseado Toqueville, Viegas (2004) explica-nos que já na vida das sociedades modernas industriais, os indivíduos, absorvidos pela intensa jornada de trabalho e na luta pela subsistência, tinham tendência em desinteressar-se pelo interesse coletivo e nesse sentido, afastavam-se da vida política da comunidade, o que acabaria por originar o aumento do risco de tirania, ou de usurpação de poder por parte de um déspota ou de um pequeno grupo organizado, que governaria desta feita, sem constrangimentos. A solução passava já nessa altura por criar instituições políticas mais abertas à participação dos cidadãos. Atualmente, as novas tendências vão no sentido de dar ao cidadão um papel de maior responsabilidade na formulação de medidas e políticas públicas, no entanto, nem sempre foi assim. Os modelos mais antigos de organização tinham como principal finalidade questões como a garantia da equidade e da igualdade, outros a tentativa de redimensionar o papel do estado e minimizar os custos. Antes de retomarmos a questão da cidadania e da

¹ O estudo de André Freire procura fazer uma avaliação de desempenho ao sistema político português. O objetivo central do seu trabalho é medir o desempenho da democracia portuguesa através da análise do apoio dos portugueses ao sistema político democrático, de acordo com duas variáveis: (I) apoio aos princípios nucleares da democracia representativa e (II) satisfação com o funcionamento da democracia. Uma das conclusões do autor refere que a abstenção em Portugal está diretamente relacionada com o decréscimo dos níveis de confiança dos cidadãos perante o poder político e as instituições, com o desinteresse pela política e com a desidentificação dos eleitores com os partidos.

participação cívica, impera voltar atrás no tempo e fazer uma breve análise dos vários modelos de organização administrativa.

1.1 Modelo Clássico *Weberiano*

A organização administrativa clássica, também chamada de modelo clássico *Weberiano*, foi sistematizada por Max Weber na obra *Teoria da Organização Económica e Social*. Este é um modelo que consiste na organização, na racionalização e na normalização dos benefícios e procedimentos administrativos, daí ser também apelidado de modelo burocrático. Importa referir que a burocracia é uma das ferramentas mais importantes que um estado de direito democrático tem ao seu dispor para garantir a equidade e a igualdade do tratamento, como para combater as assimetrias criadas pelo mercado. O modelo clássico caracteriza-se pela distribuição da autoridade ao longo da hierarquia, pela divisão vertical do trabalho e pela criação de regras formais de funcionamento (Araújo, 2013; Rocha, 2013). Max Weber sistematizou esta realidade através das quatro características principais da burocracia (Rocha, 2013; Araújo, 2013; Pitschas, 1993):

- 1- Hierarquia – cada funcionário tem competências definidas através da divisão hierárquica do trabalho e é responsável perante o seu superior pelo seu desempenho.
- 2- Continuidade – o emprego é a função principal do indivíduo, já que é de ocupação a tempo integral. O seu emprego é estável e assenta num sistema de carreiras com perspetivas de crescimento.
- 3- Impessoalidade – o trabalho é efetuado com regras, sem arbitrariedade de favorecimento, sendo que cada decisão deve constar por escrito, sob a forma de despacho ou ata.
- 4- Expertise - os funcionários são recrutadas através de concursos, tendo em conta o mérito e as suas capacidades.

O modelo clássico funciona sob o controlo do poder político com base em concursos neutros e cujo objetivo é o interesse geral. Esta administração é apenas responsável pela aplicação das medidas e das políticas públicas, cabendo aos políticos a formulação das mesmas (Rocha, 2013; Araújo, 2013). As premissas basilares deste modelo são: o primado da lei, a neutralidade política da administração, a supervisão continuada, a limitação de autonomia do funcionário, a eficiência e racionalidade do procedimento e a limitação da participação ativa do cidadão (Denhardt e Denhardt, 2000). Este modelo consegue garantir bons níveis de eficiência e de produtividade em funções de rotina, devido ao elevado grau de

especialização funcional. Outra das suas vantagens é permitir um maior controlo e coordenação das atividades administrativas, ao mesmo tempo que as estruturas burocráticas asseguram a uniformidade e o controlo jurídico (Pitschas, 2007).

A normatividade fundada na lei é considerada como o único instrumento verdadeiramente capaz de pôr a administração pública a funcionar como um corpo totalmente impessoal, alheio a favorecimentos na relação com os administrados (Moreira e Alves, 2009). No entanto, apesar de garantir o tratamento equitativo dos mesmos, torna o modelo num modelo fechado, que inibe a iniciativa dos funcionários, e a participação dos cidadãos, na tomada de decisão, já que, como assinalam Moreira e Alves (2009:16) o princípio é: “A lei é igual para todos e o funcionário não tem de decidir sobre diversas alternativas de solução para um mesmo problema”. Este é um modelo que se dedica a aplicar as decisões previamente estabelecidas, não havendo possibilidade de diálogo ou negociação (Pitschas, 1993). Precisamente por ser tao fechado e oferecer níveis muito baixos de discricionariedade, este modelo foi muito importante durante o século XX, na manutenção da ordem e da paz e na consolidação dos modelos políticos, principalmente na Europa, onde permitiu também a agregação de recursos suficientes para a construção de infraestruturas, para o desenvolvimento tecnológico, económico e da segurança social (Carvalho, 2009). Contudo, com o desenvolvimento do estado providencia, algumas lacunas tornaram-se mais evidentes. Ao mesmo tempo que o estado alargara as suas responsabilidades junto dos administrados, a racionalização dos processos tornara menos eficaz a concretização dos mesmos.

Este crescimento do estado foi acompanhado por novas funções, mais exigentes e mais vastas, que irrompeu na necessidade de criação de um novo perfil para a função pública, com funcionários com maior capacidade para tomar decisões e para prestar contas da sua atuação. A procura de novos critérios para a admissão de pessoas, tendo em conta a adoção de um sistema de avaliação de desempenho que procurasse maior capacidade de inovação nos serviços públicos (Moreira e Alves 2009) fizeram surgir novas tendências de reforma, mais liberais, orientadas para o mercado através de uma lógica de privatização e que defendiam que os estados deveriam reduzir o grau de intervenção em tarefas sociais, limitando-se a gerir e a regulá-las, a fim de aumentar a eficiência e reduzir as suas despesas (Carapeto e Fonseca 2005).

O aumento das dívidas públicas orientou as teorias de organização administrativa, de modo a que estas tivessem como finalidade a diminuição das funções do estado e o aumento da eficiência, em detrimento de questões como o estado de direito ou a democracia (Koing, 1999). Nos anos 70 do século XX, foram desenvolvidas as escolas *manageriais*, cujas teorias

defendiam que a administração do estado deveriam ser em tudo semelhante à administração privada, é desta escola que nasce o modelo do New Public Management.

1.2 New Public Management

O New Public Management (NPM) é um conceito que aparece em finais dos anos 70 e início da década de 80, como resposta aos novos desafios económicos e sociais do Estado. O NPM surge não apenas como um modelo de organização, mas como o pilar de uma reforma mais ampla, que altera as competências do Estado, que molda a relação Estado-cidadão, que transforma a organização do trabalho e que introduz diferenças na gestão dos recursos humanos. Trata-se neste caso de uma verdadeira reforma, cuja necessidade é explicada por vários motivos: (i) Como já referimos, o desenvolvimento do estado providência, que se tornou pouco sustentável e demasiado dispendioso para o Estado, que não conseguia ajustar de forma eficiente o aumento de responsabilidades; (ii) a emergência de uma economia global, onde o mercado tem um papel cada vez mais preponderante na vida das sociedades, assumindo a posição de principal motor de desenvolvimento económico e tecnológico, papel outrora ocupado pelo Estado; (iii) finalmente, a recessão económica da década de 70, catalisada pela crise do petróleo que culminou num aumento exponencial dos défices de vários países ocidentais (Carapeto e Fonseca, 2005; Madureira, 2004; Majone, 1997).

Estes foram fatores que alimentaram o desenvolvimento do New Public Management, um modelo situado numa cultura empresarial, cujo principal objetivo é a conquista da eficiência, eficácia e a qualidade dos serviços, através de técnicas de gestão empresarial. Esta é uma teoria que se baseia na noção de que o estado e a Administração Pública são ineficientes, e que a Gestão Privada não. Neste sentido, o NPM valoriza a lógica de mercado, tendo como princípios a liberalização, a privatização, a descentralização e a desregulamentação. O NPM foi aplicado com mais ênfase em países como a Nova Zelândia, E.U.A.², e em vários países europeus, com especial destaque no Reino Unido durante o Governo de Margaret Thatcher (Giauque, 2003; Rocha, 2001; 2013; Araújo, 2013; Denhardt e Denhardt, 2000).

² Do NPM decorreu nos E.U.A. aquilo a que se chamou de Reinvenção. Em 1992 foi publicado o livro *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming Government* de Osborne e Gaebler, que serviria de base à teoria da reinvenção de Bill Clinton e Al Gore através do “National Performance Review”. Este era um modelo de cariz um pouco menos liberal, mas que continuava a tomar como imprescindível a mudança de uma administração burocrática para uma administração de tipo empresarial. Assentou em premissas como a desregulação da administração, no *empowerment* dos funcionários, mas não via na privatização dos serviços e funções do estado o principal motor de reforma como o NPM.

Outra questão importante é a introdução de concorrência dentro das próprias instâncias do Estado. Por via da descentralização, são criadas agências que, através da promoção da qualidade, devem competir entre si. Esta competição é intermediada pelos cidadãos, que passam a ser clientes dessas agências, podendo escolher entre os vários prestadores de serviços. Segundo a teoria económica, na ausência de mecanismos de mercado (preços, contratos, concorrência etc), os responsáveis pela gestão dos serviços públicos não tem incentivos para serem eficientes e o fornecimento direto de serviços públicos através da estrutura da administração pública pode ser considerado um incentivo à criação de monopólios (Araújo, 2013). De acordo com esta ideia, Majone (1997) explica que o estado positivo³ (intervencionista) se torna insustentável porque acumula demasiadas funções gerando ineficiências. Diz ainda que o estado será mais eficiente, se, se limitar a gerir essas funções, regulando-as apenas. Assim, o estado deixa de ser produtor de bens e serviços para se tornar num regulador neutro do mercado, atuando apenas nas suas falhas, isto significa no fundo que, o estado não tem de fazer, tem apenas de garantir que é feito. Ao limitar as suas funções enquanto produtor de bens e serviços, cabe ao Estado procurar quem as faça, de duas formas possíveis: através das privatizações, ou através dos *contracting out*. Isto não significa que com o NPM se cessem as prestações sociais ou que se acabe com o estado providência, significa que deixa de ser o estado a prestá-las, criando-se uma logica de separação entre o financiamento e a prestação dos serviços (Rocha, 2013).

A introdução do NPM retoma a distinção entre a formulação de políticas e a execução das mesmas, num contexto onde as agências e os *Contracting out* se tornam mais vantajosos na aplicação dessas mesmas medidas. A questão sobre “que” serviços devem existir continua a ser uma responsabilidade do poder político, já a questão de “como” devem ser organizados e implementados esses serviços, passa a ser uma responsabilidade dos responsáveis pela implementação. Neste sentido, o estado reforça a sua posição de decisor, mas livra-se dos constrangimentos da efetivação. Com a descentralização, as administrações deixam de ser alargadas a várias esferas para passarem a ser agências com um *core business*. Segundo o professor Araújo (2013), não se trata de um *downsizing*, mas sim de um *resizing*.

O NPM nasce no fundo como resposta a um modelo que se tornara obsoleto e ineficiente. Todavia, com a implementação de práticas do NPM várias críticas surgiram também, nomeadamente acerca da relação Estado-Cliente, a substituição do interesse público pela eficiência como principal finalidade, e o facto de, apesar de preconizar o contrário, ter

³ Terminologia utilizada por Majone que define o estado intervencionista

gerado uma administração mais centralizada nalguns casos (Madureira, 2004). Ao analisar a natureza reguladora do modelo, Giaque (2003) atenta para a natureza paradoxal do mesmo, afirmando que se trata de uma “burocracia liberal”, uma vez que combina neoliberalismo com burocracia, descentralização e concentração de poder e liberdade com constrangimentos. Já Mozzicafreddo (2001) considera que o paradigma do NPM parte de uma premissa errada por considerar que a gestão de tipo empresarial é superior à gestão pública. A aproximação entre o público e privado é também criticada por Giaque (2003), que considera a separação dos dois meios como essencial para garantir a aplicação dos valores democráticos da função pública, sendo que esta abordagem de aproximação do mercado se faz com prejuízo quer da deliberação democrática, quer do conceito de bem comum. Na mesma linha de pensamento, Pitschas entende que o NPM ameaça os valores justificados pela lei e os valores culturais, favorecendo os valores baseados na economia e no mercado (Pitschas, 2007).

A resposta surgiu em 2000, através de Robert e Janet Denhardt, que em contestação aos dois anteriores, procuraram sistematizar um novo modelo a que chamaram New Public Service (NPS).

1.3 New Public Service

Em 2000 Denhardt e Denhardt publicam a obra *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, que servia como uma espécie de guião para o modelo que então lançavam. Para fundamentarem o seu modelo, partiram da análise e das críticas quer da Administração Pública Clássica, quer do New Public Management, para a partir daí criarem um modelo que absorvesse os seus aspetos mais positivos e limitasse os negativos. Assim, o NSP é um conjunto de ideias, que enfatiza a participação, relativamente ao papel da Administração Pública num contexto de *Governance*, que coloca os cidadãos, a negociação e o interesse público no centro e cujas ideias principais são a cidadania e a participação democrática, a autoridade partilhada, a colaboração, a partilha de responsabilidades e a confiança. Também a transparência desempenha um papel de destaque, sendo muito importante fomentar os processos de prestação de contas (*accountability*), da equidade e da inclusão social, da cooperação, da honestidade e da ética, e do respeito pela lei e pela democracia. Os princípios orientadores do NSP são (Denhardt e Denhardt, 2000; Denhardt e Denhardt, 2003a, 2003b):

1. Participação mais ativa dos cidadãos e promoção do interesse dos mesmos;
2. Principal finalidade não tem de ser a eficiência, mas sim o interesse público;
3. O esforço coletivo é o instrumento mais eficaz na aplicação de medidas e políticas públicas;

4. A administração pública não deve focar-se nos seus “clientes”, mas sim ter em conta aquilo que é o interesse público e os valores da sociedade;
5. Os valores da sociedade, o estado de direito democrático e os interesses dos cidadãos são tao importantes quanto o mercado, sendo que todos eles merecem especial atenção e igual primazia na formulação de medidas e políticas públicas;
6. Liderança e responsabilidade devem ser partilhadas pelos vários agentes da sociedade.

Através destas ideias percebe-se um certo antagonismo entre o NSP e o NPM, especialmente no que toca às suas finalidades, mas essencialmente no que toca aos processos de gestão e de tomada de decisão. Porém, o NSP não defende a ideia de abandono dos valores de economia e eficiência do NPM, mas defende que a ordem de primazia deve ser invertida e que o interesse publico, a comunidade e o estado de direito democrático devem prevalecer sobre os critérios meramente económicos.

O NSP, por consagrar a participação e a articulação dos vários interesses, também promove o envolvimento dos próprios funcionários públicos no processo de tomada de decisão, aproximando a administração pública do poder político, ou seja, ocorre a aproximação entre a formulação das políticas (“o que”) e a aplicação das mesmas (“como”). Garantindo uma maior motivação por parte dos funcionários já que deixam de ser meros espectadores para se tornarem parte integrante de todo processo (Denhardt e Denhardt, 2000). De acordo com este modelo, a legitimação das políticas públicas passa precisamente pela participação mais ativa dos cidadãos, que devem fazer parte do processo de tomada de decisão, tendo ainda a mais-valia de estas serem aplicadas de forma mais efetiva.

O quadro 1.1, procura sintetizar os três modelos acima explanados numa lógica comparativa. Olhando para o quadro podemos perceber que em cerca de 30 anos as alterações foram bastantes significativas e que cada modelo seguiu as tendências da época em que se inseria. Em meados do século passado, o império da lei era a única forma de controlo das sociedades, dai vigorar um modelo que assenta na mecanização dos processos e no impedimento de arbitrariedades. Com a emergência do poder dos mercados e os constrangimentos financeiros da crise de 70, a economia passa a ter um papel preponderante na vida das sociedades o que explica a atenção dada à necessidade da poupança e da eficiência. Por outro lado, o aumento do sentimento de desconfiança dos cidadãos perante o poder politico e emergência das novas tecnologias de informação conduzem a novas tendências: a necessidade de maior transparência e a criação de novos tipos de comunidades

são exemplo disso. Importa também reter a forma como evoluiu a relação estado-indivíduo: de administrado para cliente, e de cliente para cidadão.

Quadro 1.1 - Comparação entre o modelo tradicional Weberiano, o New Public Management e o New Public Service

Modelo de organização	Administração Clássica <i>Weberiana</i>	New Public Management	New Public Service
Fonte da legitimação das medidas políticas/administrativas	Primado da lei; a equidade e a regularidade dos processos;	A assunção da eficiência e da eficácia;	A participação dos cidadãos na formulação das medidas;
Estrutura organizacional	Organizações fechadas e centralizadas, com separação entre clara entre o poder político e a administração pública;	Organizações descentralizadas sob a forma de agências; descentralização do poder através dos gestores; gestão por objetivos e introdução de concorrência;	Liderança compartilhada dentro das organizações; diálogo e negociação entre os vários agentes das várias comunidades
Prestação de contas – <i>accountability</i>	Responsabilidade dos administradores face aos detentores do poder político;	Responsabilidade dos gestores, sendo este um instrumento fundamental para a avaliação dos desempenhos (concretização dos objetivos estipulados).	Instrumento essencial para a promoção da transparência e da confiança da administração e do poder político perante os cidadãos, que reservam o direito de ter acesso a essa informação.
Governo incide sob	O administrado /contribuinte	O cliente/consumidor	O cidadão
Principal finalidade	Garantir a equidade e a igualdade através dos processos	Criação de um Estado eficiente, que faça melhor com menos recursos	A prossecução do interesse público, tendo em conta as necessidades reais do cidadão

Fonte: (Denhardt e Denhardt, 2000; 2003a; Rocha, 2001;2013; Araújo, 2013; Pitschas, 1993; Rodrigues, 2010; Carvalho, 2009)

1.4 Novas Formas de Cidadania

A breve evolução que tentámos traçar através da análise dos modelos de organização, serviu também para percebermos que a forma como o conceito de cidadania é moldado pela conjuntura que envolve a sociedade em determinado espaço de tempo. Atualmente, a globalização da sociedade e o advento das novas tecnologias potenciam o desenvolvimento do conceito, contribuindo para uma cidadania cada vez mais ativa. À medida que o novo paradigma tecno económico se consolida, aumenta a complexidade da organização social e de relacionamento entre as pessoas. O indivíduo passa a ter recurso a maior e melhor informação, que resulta ao mesmo tempo num *empowerment* dos cidadãos, criando as condições necessárias para que haja um maior acompanhamento das políticas públicas, seja na

sua criação, implementação ou avaliação. Este fenómeno de *empowerment* traduz-se em novas tendências que defendem uma maior participação do cidadão na vida público/política. Contudo, no caso português, a construção de um modelo de democracia participativa encontra duas limitações estruturais (Ferraz e Alexandre, 2008):

- 1- *Limitação de carácter cultural* – a cultura tradicional portuguesa aparenta ser um entrave à aplicação deste tipo de democracia devido aos baixos níveis de literacia da população, pelo facto de haver uma grande resistência à incerteza e um elevado nível de aceitação da distanciação hierárquica.
- 2- *Limitação de carácter normativo e orgânico* – os modelos de administração clássica weberiana tendem a dificultar a aplicação de mecanismos de cidadania ativa, pelo elevado nível de burocracia adjacente ao sistema.

Assim, percebemos que a aplicação de uma democracia participativa carece em primeiro lugar de uma maior educação cívica, que vise instruir os cidadãos acerca dos seus direitos, deveres, poderes e responsabilidades, para que possam ser mais ativos e mais participativos (Carapeto e Fonseca, 2005). Em segundo lugar, percebemos que a mudança de paradigma é fundamental para que este tipo de democracia seja sustentável. Mas a mudança de paradigma não implica só a reforma administrativa, implica uma mudança na forma de encarar o novo contexto. Moro (2003) propõe a evolução da cidadania tradicional para Nova Cidadania, essa mudança é esquematizada no quadro 1.2:

Quadro 1.2 Cidadania Tradicional e Nova Cidadania, segundo Moro

	Cidadania Tradicional	Nova Cidadania
Estatuto	Direitos e Deveres	Poderes e Responsabilidades
Participação	Eleitoral	Cívica
Perante o quê?	Sociedade Civil-Estado	Políticas Públicas
Em que Contexto?	Governo/Governado	Governance

Fonte: Adaptado de Rodrigues, 2010.

De acordo com as novas tendências, a *governance* é uma ideia que tem ganho espaço neste contexto de democracia participativa, alargando as relações entre governo e governados numa lógica de cooperação, entre os diversos agentes que compõem a sociedade. É sobre a *Governance* que nos debruçaremos de seguida.

2 – GOVERNANCE

O conceito de Governance, aparentemente fácil, apresenta-se na verdade bastante complexo quando analisado com mais pormenor. Pollit e Hupe (2009) alertam-nos para a variedade de conceitos que tem surgido na literatura referentes ao termo governance. Segundo Catalá (2005a) o conceito surgiu na década de 90, tendo ganho forte repercussão na área das ciências sociais, no entanto percebemos que é em 2000 que o conceito ganha verdadeiramente força, através do “Livro Branco sobre a Governação Europeia”, que definia o conceito da seguinte forma: “*Governança* designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia” (CCE, 2001).

Para Catalá (2005a) a Governance é um modelo de governo que decorre das disfuncionalidades surgidas do New Public Management face a problemas de delegação democrática e da provisão de bens públicos que obrigam à colaboração interdepartamental. Explica-nos que desde o início da década de 90, emergiu na Europa um consenso crescente em torno da eficácia, mas também da importância de legitimar os atos públicos através da interação entre o governo, e os vários agentes da sociedade civil. Os novos modelos onde esta articulação ocorre tendem a ser chamados de governo relacional ou governance. Para Kooiman (2004) a Governance como proposta em expansão, deve ter a sua base no desenvolvimento social e é fruto das crescentes mudanças das interdependências sociais. Já para Bouckaert (2005) a Governance pode ser vista como o exercício de autoridade económica, política e administrativa para gerir um país a diversos níveis. Compreende os mecanismos, os processos e as instituições onde os cidadãos e os grupos da comunidade articulam os seus interesses, exercem os seus direitos legais, bem como as suas obrigações e negociam as suas diferenças. Para Fonseca (2003), a Governance é um processo que tem como único fim o interesse público, que opera mobilizando os dispositivos sociais e políticos do conhecimento e da decisão, num contexto de cooperação, que se caracteriza em programas transversais, cujo desenvolvimento se faz sobretudo através da negociação (Gomes, 2003). Para Mark Bevir (2013) a Governance refere-se a todos os processos de governação, quer sejam da responsabilidade de um governo, do mercado, de uma rede sobre uma família, uma organização formal ou informal. Explica ainda que o conceito de Governance difere do conceito de governo, já que se preocupa menos com o estado e com as suas instituições e mais com práticas e atividades sociais.

No entanto, este processo, ou modelo de governação, não significa uma anulação do Modelo Tradicional *Weberiano* ou do New Public Management, mas sim uma adaptação e um equilíbrio dos mesmos. O que ocorre é apenas um incremento do papel dos governos como facilitadores e cooperadores, o que não determina uma rutura com as suas funções tradicionais. Na verdade a Governance não procura ser universal, mas antes colmatar as limitações que resultam dos modelos anteriores. Uma dessas limitações é precisamente o carácter unidirecional das medidas e das políticas públicas. A Governance procura assentar numa perspetiva de negociação, fundada nas interações sistémicas entre aqueles que governam e os que são governados, e isto tanto se aplica às interações publico-publico como às interações público-privadas (Catalá 2005a; Gomes, 2003; Fonseca, 2003).

Podemos então afirmar que a Governance é o processo que decorre desde a formulação de políticas públicas, até à implementação e a avaliação das mesmas, onde os elementos de uma sociedade detêm poder, autoridade e influência na construção dessas mesmas políticas e nas decisões que afetam a vida pública e o desenvolvimento social e económico. Para isso, a Governance implica interação entre as instituições formais de um governo e os vários agentes, que podem ser os cidadãos, grupos de pressão/interesse, organizações não-governamentais, empresas e etc. (Bouckaert 2005). É neste contexto que Bevir (2013) afirma que os processos de Governance de revestem de “processos híbridos” uma vez que podem combinar sistemas administrativos com mecanismos de mercado com organizações sem fins lucrativos. Sendo uma das suas vantagens as novas relações que se estabelecem entre o público e o Privado. Desta forma, a Governance procura estabelecer novas parcerias públicas e privadas, onde as fronteiras entre o estado e a sociedade aparecem mais diluídas. Isso implica uma deslocação das instituições hierárquicas para as redes estabelecidas em torno da sociedade, de mercado e para as parcerias dedicadas à prestação de serviços; ao mesmo tempo que obriga a uma reflexão sobre a atuação e sobre os valores democráticos, éticos e de trabalho em equipa.

No entanto, algumas críticas têm surgido ao modelo de Governance, que segundo Klickert (*apud* Catalá 2005b) podem ser sistematizadas da seguinte forma:

1. Os governos podem não atender ao interesse geral dado que a participação em redes implica negociar e chegar a um compromisso, o que impede a realização de objetivos ou outros compromissos previamente estabelecidos.
2. As redes de Governance podem colocar obstáculos às mudanças e inovações política ao dar um peso excessivo aos diversos interesses implicados.

3. Os processos de decisão podem não ser transparentes, devido à complexidade nos níveis de interação entre os vários agentes, o que torna difícil determinar quem é o responsável por cada decisão.
4. Se a estrutura de decisão se encontra em interação com os interesses privados e/ou sociais e os governos, a margem deixada para a intervenção parlamentar e dos órgãos de representatividade torna-se bastante mais escassa, abrindo uma lacuna no regime e na essência democrática.

Apesar destas ameaças, a rede que se cria em torno da Governance, apresenta aspetos bastantes positivos:

1. A formulação e a implementação de políticas é enriquecida com a informação, o conhecimento e a colaboração entre os diversos atores.
2. As políticas e a sua implementação podem alcançar uma maior aceitação e legitimação social, conseguindo dessa forma uma execução mais eficiente e mais efetiva.
3. A participação interativa supõe uma ampla variedade de interesses e valores que são tidos em conta da mesma forma, favorecendo os princípios democráticos.
4. As redes permitem reequilibrar as assimetrias, ao mesmo tempo que incrementam o capital social das comunidades.
5. As redes reduzem os custos de transição em situações de tomada de decisão complexas, ao promover uma base de conhecimento comum, experiência e orientação, o que reduz a insegurança, já que promove a partilha de informação.

Todavia, não nos devemos esquecer, que esta partilha de informação, bem como a criação destas redes está intimamente ligada ao processo de globalização e à emergência das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). As administrações públicas têm seguido esta tendência, sendo que atualmente, estas são uma ferramenta indispensável ao processo administrativo e no próprio processo de Governance, conferindo-lhes maior rapidez, eficiência e eficácia. Do conceito de Governance, surge ainda o conceito de Governance com Tecnologia.

3. GOVERNANCE COM TECNOLOGIA

O surgimento e a difusão da internet contribuíram diretamente para o nascimento de uma sociedade global, cujas distâncias se tornaram mais curtas, as relações humanas mais viáveis e a informação mais democratizada. Através disso, a administração pública tem a possibilidade

de se reinventar e reorientar a sua prática para novas perspectivas de serviço público, mais próximas das necessidades e do quotidiano dos cidadãos permitindo nalguns casos construir novos mecanismos de cidadania mais ativa e de incremento da democracia (Vidigal, 2003).

Atualmente, todos os programas de reforma da Administração Pública dos países desenvolvidos investem nas possibilidades oferecidas pelas tecnologias de informação e comunicação (sobretudo a internet) no exercício da governação e na transformação da própria administração pública. Esta é uma tendência que data do início da década de 90 do século XX, quando os governos começaram a considerar a rede como um fator chave para o futuro das suas administrações e como um pilar das suas estratégias de modernização (Fonseca e Carapeto, 2009). Foi precisamente através destas tendências que nasceu o *e-government*, ou governo eletrónico, que consiste na aplicação intensiva das TIC aos processos de prestação de serviços e relacionamento dos governos com os cidadãos, através da intermediação eletrónica (Vaz, 2005).

Os portais públicos são os instrumentos mais conhecidos dos projetos *e-government*, sendo considerados o maior avanço neste âmbito por permitirem a personalização dos serviços e a triagem da informação pelo cidadão. Por serem normalmente temáticos, o seu uso tende a ser de fácil acesso e a utilização espontânea por parte dos cidadãos. A sua criação representa sempre uma inovação e um avanço tecnológico, independentemente do seu grau de complexidade. Os portais Públicos apresentam as seguintes vantagens (Fonseca e Carapeto, 2009):

1. Oferecem serviços eletrónicos integrados, adaptados às necessidades dos utentes;
2. Têm um vasto número de conteúdos relevantes para os diferentes grupos de utentes;
3. Permitem a criação de comunidades virtuais em torno dos seus conteúdos, promovendo a interação, o intercâmbio e a cooperação entre os vários agentes;
4. Possibilitam a personalização dos serviços, para que o utilizador possa organizar a informação de acordo com os seus interesses pessoais.
5. Os portais podem ser horizontais, quando se destinam a todos os utentes, ou verticais se se destinarem a um determinado assunto ou a uma determinada categoria de utentes: cidadãos, empresas, funcionários etc..

Bem como a Governance, o *e-government* não pretende substituir as formas tradicionais de governo, mas ser um instrumento complementar. A UE define *e-government* como a utilização das tecnologias de informação e comunicação da administração pública, sobretudo a internet, combinada com alterações organizacionais e novas qualificações, com o

objetivo de melhorar os serviços públicos, os processos democráticos e reforçar o apoio às políticas públicas (Fonseca e Carapeto, 2009). Mas acima de tudo, a utilização destas novas tecnologias permite o acesso universal aos direitos de cidadania, que deve ser gratuita, integrada, universal, acessível, normalizada e sistematizada, que permita o fácil acesso e que motive a consulta dos mesmos, mesmo por parte de pessoas com menor literacia. Neste sentido, por ser o máximo responsável pela promoção da equidade e do bem comum, cabe ao estado ajustar os meios tecnológicos e procurar as formas mais adequadas de exposição de informação dos diversos públicos, sempre de forma clara e atempada, para que estas lhe permitam desenvolver capacidades para o exercício da cidadania (Vidigal, 2003).

José Carlos Vaz (2005) chama-nos à atenção para a emergência de cinco Direitos de Cidadania que despontam com a difusão e a utilização das TIC, a saber: (I) Direito à informação de interesse particular; (II) Direito aos serviços públicos; (III) Direito ao próprio tempo; (IV) Direito a ser ouvido pelo governo; (V) Direito ao controlo social do governo; e (VI) Direito à participação na gestão pública. Os três primeiros estão diretamente ligados à prestação de serviços públicos e ao acesso aos direitos universais. Os três últimos requerem uma análise um pouco mais detalhada:

(IV) Direito a ser ouvido pelo governo: pressupõe uma relação bidirecional entre governo, cidadãos e as demais entidades da sociedade civil. Esta relação é baseada na noção de que os cidadãos têm o direito de comunicar-se com o governo, devendo estar garantido um canal formal para o efeito. O direito a ser ouvido pelo governo tanto pode ser a nível coletivo como a nível individual. A materialização deste direito pode ser feita através de centrais de atendimento eletrónico, fóruns eletrónicos, *chat-room* ou pesquisas de opinião pública via internet. Importa referir que a existência destes canais não é garantia da influência da sociedade civil na construção de medidas políticas, mas cria condições de ambiente propício para que a participação e o controlo social do governo sejam efetivados.

(V) Direito ao controlo social do governo: O controlo social do governo está intimamente associado à noção de transparência e da prestação de contas (*accountability*). A divulgação da informação pertinente acerca da formulação de políticas, de iniciativas de governo, de gastos e receitas, cria condições para que se estabeleçam relações de confiança entre governo e sociedade civil. A difusão de informação relevante permite aos cidadãos monitorar, controlar e avaliar as ações do governo, tendo ainda a vantagem de poder aumentar os níveis de legitimidade e de efetivação das políticas públicas.

(VI) *Direito à participação política*: esta materializa-se na ação individual do cidadão ou das suas organizações enquanto atores sociais dotados de projetos próprios. Consubstancia-se através de iniciativas de comunicação interativa entre governo e cidadãos, onde estes possam de alguma forma intervir na gestão dos serviços e das políticas Públicas, através de, por exemplo, experiências de votação na internet.

Por seu lado, os governos têm ao seu dispor um conjunto de instrumentos que podem ser (i) Executores – referentes à capacidade organizacional, à autoridade, às finanças e a situação nas redes de informação; (ii) Coletores – referem-se à tributação, contribuições, honorários etc.; (iii) Detetores – prende-se com o apuramento de necessidades de requisições, inspeções, compras/trocas e (iv) Seletores – as auditorias, as análises custo-benefício, indicadores de medida e desempenho, análise de custos, orçamentação, análise de desempenho e gestão etc. (OCDE, 2002).

Com vista a melhorar a relação Estado-sociedade de Informação, Vidigal (2003) adaptou algumas recomendações feitas em 2001 por uma comissão científica holandesa, que achámos pertinente frisar para finalizar:

- 1- O acesso às TIC (seja a nível físico, intelectual ou financeiro) deve ser garantido a todos os cidadãos de forma universal, bem como as oportunidades que daí decorram.
- 2- Os cidadãos devem poder ter o direito de determinar o destino a dar aos seus dados pessoais, de acordo com os direitos individuais e de autodeterminação informacional, por forma a garantir a segurança da sua privacidade.
- 3- Todos os cidadãos têm o direito de conhecer e fiscalizar o processo e o produto sobre a informação que lhes diga respeito.
- 4- Os investimentos em TIC por parte do estado devem ser ajustados por forma a garantirem um melhor serviço público, uma melhor supervisão, melhor prestação de contas e melhor responsabilização.
- 5- Cabe ao estado disponibilizar de forma fácil toda a legislação e documentos oficiais, devendo ainda tornar claras as responsabilidades e competências de cada organismo, o seu desempenho e a sua produtividade:

Tendo em conta que o nosso trabalho de projeto incide sobre a criação de um portal de âmbito autárquico voltaremos a estas questões mais a diante de uma forma mais particular. Para isso, começaremos por nos dedicar à temática do poder local, de forma a

enquadrar aquilo que são os grandes desafios, os constrangimentos e as potencialidades das autarquias, para por fim, irmos de encontro àquilo a que se chama de *e-governement* local, mecanismo que sustenta o nosso projeto.

CAPÍTULO II – AUTARQUIAS E GOVERNAÇÃO LOCAL NA ERA DO E-LOCAL GOVERNMENT: QUE DESAFIOS?

1. ENQUADRAMENTO GERAL

O território do estado sofreu várias alterações ao longo da história de Portugal, quer ao nível das suas fronteiras, mas sobretudo, no que toca ao tecido socioeconómico interno e na sua organização político-administrativa. Ao longo dos séculos, as formas e os meios de organização social foram evoluindo de forma gradual: no início da idade média, os aglomerados populacionais que viriam a tornar-se comunidades, organizavam-se de forma a defenderem-se de incursões militares invasoras, criando laços de solidariedade entre os indivíduos, sendo que os primeiros esboços de municípios medievais estariam organizados em função de questões práticas - água, pastagens, defesa local, etc.

A organização do poder a nível local estava comumente associada aos membros da comunidade religiosa, que ganhava especial destaque numa altura em que Portugal travava a Reconquista Cristã. Com o estabilizar das fronteiras portuguesas em finais do século XIII, verifica-se um crescimento no número de concelhos, mas desta feita, através de orientação régia - através dos Forais ou Cartas de Foro. Ao longo da história, a dimensão da realidade municipal foi aumentando, em consonância com as especificidades históricas, sociais e geográficas do território (Branco, 2007). Alexandre Herculano, defensor do municipalismo e da descentralização, disse no século XIX, que “a origem dos Municípios deveria buscar-se na tradição hispano-romana, sendo o foral não uma criação do município, mas uma confirmação duma realidade pré-existente”, afirmando assim que a realidade dos municípios era anterior ao próprio Estado (Herculano *apud* Ferreira Carvalho, 2011).

Mais do que as próprias autarquias que foram sendo criadas e extintas pelas divisões administrativas ao logo do tempo, devemos ter em conta a importância da instituição municipal, que foi a única que persistiu até aos nossos dias. A autonomia atribuída às autarquias por parte do poder central foi sofrendo alterações de acordo com o tipo de regime estabelecido e é preciso chegarmos ao período do Estado Novo (1933-1974) para assistirmos a mudanças significativas a esse nível (Branco, 2007). O pendor ditatorial do regime disseminava-se, entre outras coisas, através de uma forte centralização dos poderes, a Reforma do Código Administrativo de Marcello Caetano (promulgado em 1936 e alterado em 1940) foi exemplo disso mesmo, ao esvaziar por completo o poder das estruturas municipais.

Assim, os presidentes de Câmara e os regedores de freguesias passavam a ser nomeados pelo poder central e as autarquias encontravam-se sujeitas a uma forte tutela

administrativa e financeira. O Código Administrativo de 1940 vigorou até ao fim do Estado Novo, sendo que durante esse período a realidade autárquica estagnou, limitando-se a cumprir as normas e diretrizes do poder central. A percentagem do orçamento de Estado destinado às autarquias locais diminuiu em 2,1% entre 1960 e 1974, contrariando as tendências europeias (Mozzicafreddo *et al*, 1988). Bilhim assinala que: “A 25 de Abril de 1974, o município era uma instituição administrativa e politicamente desacreditada, resultado do modelo centralizador que presidiu à organização administrativa do Estado Novo” (Bilhim, 2004).

No entanto, esta realidade viria a sofrer alterações consideráveis com a revolução de 25 de Abril. A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 consagra pela primeira vez como princípios fundamentais, a autonomia das autarquias locais: “O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública” (nº 1 do art.º 6.º). Nestes termos, podemos perceber que a autonomia se refere à capacidade das autarquias prosseguirem de forma livre à realização das suas atribuições através dos seus próprios órgãos e sob sua responsabilidade. A autonomia local inclui, assim, a autonomia regulamentar a autonomia administrativa e a autonomia financeira. Por seu lado, o princípio da subsidiariedade é concebido através da transferência de atribuições e competências para a autarquia local que estiver em melhores condições de o conseguir, tendo em conta a amplitude, a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia. Já o princípio da descentralização democrática realiza-se através das transferências de competências e atribuições do Estado central para as autarquias locais, cuja finalidade é garantir a coesão nacional e a solidariedade inter-regional, e ainda, promover a eficiência e a eficácia da gestão pública, garantindo os direitos dos administrados (Neves, 2004).

Estas questões assumem um papel de suma importância no pendor descentralizador que a nova República pretendia impor, através da transferência de competências da Administração Central para as Autarquias Locais, que há muito ansiavam pela redefinição destas novas competências. No entanto, na opinião de Ferreira Carvalho (2011), a rapidez e a quantidade de competências transferidas, a par da impreparação de muitas autarquias para executar as novas tarefas impediram a produção dos resultados esperados. Este é um problema que pode ser explicado através da euforia que se viveu no período do pós 25 de Abril, fenómeno típico de pós-revolução, onde os novos governantes procuram criar um regime o mais antagónico possível do anterior. Por outro lado, Mozzicafreddo *et al* (1988)

sublinham que os anos que se seguiram a 1974, os municípios desempenharam um papel promotor do bem-estar público, tendo contribuído para a qualidade de vida das populações.

Apesar das questões daí decorrentes, e como já referimos, as autarquias assumiram então novas competências asseguradas pela CRP, que passava a considera-las como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” (n.º 2 do art.º 235.º), possuindo quadros de pessoal próprio. Entendendo-se que “no continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas” e que as regiões autónomas serão divididas administrativamente por freguesias e municípios (art.º 236.º). As autarquias passam a ter património e finanças próprios, podendo gerar receitas através dos serviços que prestam e dispendo ainda de poderes tributários (art.º 238.º).

2. AUTARQUIAS

2.1 Enquadramento legal

A legislação relativa a autarquias locais em Portugal, no âmbito da sua circunscrição, encontra-se dispersa por diversos diplomas: destaca-se em primeiro lugar a lei n.º 11/82, de 2 de junho, que aprovou o regime de criação e extinção das autarquias locais e de designação e determinação da categoria das povoações. Este diploma foi alterado em 1993, pela lei n.º 8, de 5 de março. O art.º 3.º acrescenta que antes da criação ou extinção de uma autarquia, a Assembleia da República tem de ter em conta: (i) a vontade das populações abrangidas, expressas através de parecer dos órgãos autárquicos representativos; (ii) razões de ordem histórica, geográfica, demográfica, económica, social e cultural; e (iii) a viabilidade política administrativa, aferida pelos interesses de ordem geral ou local em causa, bem como pelas repercussões administrativas e financeiras das alterações pretendidas” (Oliveira, 2005).

Em 1999, foi publicada a lei n.º 169, que estabeleceu o quadro de competências e o regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias. Este diploma foi posteriormente alterado pela lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, pela lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro e mais recentemente, pela lei 56/2012, a que faremos referência mais à frente. A lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, aprovou a lei das finanças locais, tendo sido retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, de 15 de Fevereiro, e sofrido várias alterações introduzidas em 2007⁴, 2010⁵ e 2011⁶. Atualmente, o regime das finanças locais encontra-se

⁴ Lei n.º 22-A/2007, de 29 de Julho e lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro;

⁵ Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril e lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro;

⁶ Lei n.º 63-B/2011 de 30 de Dezembro.

disposto na lei nº73/2013 (Lei das Finanças Locais - LFL) de 3 de setembro. O quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais foi publicado na lei nº 159/99, tendo também sofrido várias alterações, nomeadamente através do Decreto-lei nº 7/2003 de 15 de Janeiro, ou a lei nº 144/2008 de 28 de Julho. Em 2013, foi promulgada a lei nº75 de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

As autarquias revestem-se de dois princípios fundamentais: (i) o *princípio da independência* que estipula que “os órgãos das autarquias locais são independentes e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas nos termos da lei” (artigo 44.º da Lei nº 75/2013); e (ii) o *princípio da especialidade*, segundo o qual, os órgãos de autarquias locais apenas podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições das respetivas autarquias. Também este princípio se encontra expressamente previsto na lei (artigo 45.º da Lei nº75/2013).

2.2 Governação local

A governação autárquica é feita como já referimos com base nos preceitos da subsidiariedade, da descentralização e da autonomia, no entanto, o Estado Central reserva o direito de exercer tutela administrativa sob as mesmas. A tutela administrativa é aplicada *à posteriori*, por via de inquéritos, inspeções ou sindicâncias, quando se trata da verificação do cumprimento da lei, do orçamento e respetiva execução, contabilidade, endividamento, gestão patrimonial (entre outros), ou *à priori* quando se trata de contratos das autarquias locais, que segundo a lei, carecem de vistos do Tribunal de Contas (Bilhim, 2004). Quanto ao modelo de organização, o professor Joaquim de Araújo, afirma que a atividade dos municípios se orienta por princípios que estão subjacentes à maioria das organizações públicas e que assentam no modelo burocrático de organização, destacando preceitos como a relação superior-subordinado, a definição de áreas de atuação pela coordenação hierárquica, o controlo dos processos e a centralização, a reduzida flexibilidade de tomada de decisão, a falta de transparência e a quase ausência de responsabilização (Araújo, 2003).

2.3 Gestão económico-financeira das Autarquias

A gestão económico-financeira das autarquias locais assenta num preceito de autonomia financeira e patrimonial assente no art.º 238º da CRP. Com efeito, as autarquias locais

possuem receitas provenientes da gestão do seu património e de receitas geradas pela cobrança dos serviços que prestam. Na maioria dos casos, estas receitas são insuficientes face às responsabilidades das atribuições afetas às autarquias, pelo que a CRP também prevê que o regime de finanças locais deva promover uma repartição justa dos recursos públicos pelo Estado central e as autarquias (Zbyszewski, 2006). Esta repartição é feita através das transferências feitas pelo Estado, através do Orçamento de Estado, sendo que o valor da transferência é aferido através do cálculo dos impostos (IRS+IRC+IVA) coletados pelo Estado referentes a determinada circunscrição autárquica (artigos 25º e 36º da lei n.º 73/2013). Assim sendo, o valor aferido para as freguesias é referente a 2,5% da média aritmética simples da receita do IRS, IRC e do IVA, nos termos referidos no n.º 2 do art.º 19.º da LFL, constituindo o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) (art.º 30.º da LFL). Já as transferências para os municípios são calculadas através da soma do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), que corresponde a 25,3% da média aritmética simples da receita que advém dos impostos coletados através do IVA, IRC e do IRS; do Fundo Social Municipal (FSM), cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios, conta ainda com uma participação variável de 5% no IRS, dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, calculada sobre a respetiva coleta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS⁷.

As autarquias têm também um conjunto de receitas próprias, que são fruto do direito de tributação, sob a forma de impostos locais, prestação de serviços, multas e penalidades e ainda no rendimento do seu património. No entanto, as receitas próprias tendem a representar um valor médio inferior ao valor transferido do Estado Central. Esta realidade parece causar um paradoxo dentro da própria CRP, uma vez que, apesar de ter como preceito basilar a autonomia das autarquias, perpetua a sua dependência a nível financeiro. O quadro 2.1 traça a evolução das transferências para as autarquias, desde a adesão de Portugal ao Euro, até ao orçamento de Estado de 2014:

⁷ www.portalautarquico.pt

Quadro 2.1 - Transferências do Estado Central para as Autarquias

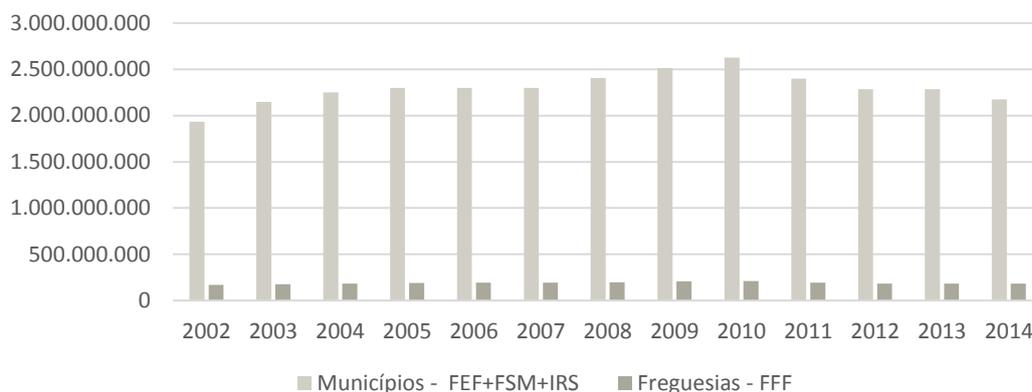
Orçamento de Estado/ Ano	Municípios -FEF+FSM+IRS (em €)	Freguesias – FFF (em €)
2002	1.934.943.811	169.927.974
2003	2.147.753.643	176.045.381
2004	2.251.001.667	184.508.333
2005	2.298.418.595	189.484.786
2006	2.298.418.595	193.842.936
2007	2.298.418.595	193.842.936
2008	2.406.532.953	198.218.007
2009	2.513.722.014	208.128.907
2010	2.625.840.322	211.843.202
2011	2.397.864.673	193.639.454
2012	2.283.996.289	184.038.450
2013	2.284.229.497	184.038.450
2014	2.176.235.813	184.564.577

Fonte: Direcção-Geral do Orçamento

Devido à densidade dos números, achámos pertinente transformar o quadro 2.1. num gráfico para facilitar a perceção dos valores. No gráfico podemos perceber que o valor mais baixo ocorre em 2002, ano de transição monetária, sendo seguido por um aumento de 9,9% em 2003 no caso dos municípios e de 3,4% no caso das Freguesias. Apesar do défice público em % do PIB de 2009 ter ultrapassado os 10%⁸, as transferências de 2010 revelam-se as maiores do período estudado, confirmando as tendências de aumento observadas nos sete anos anteriores e que rondam os 4%. Após essa data é notória uma forte quebra das transferências, com especial destaque para os municípios que perdem no espaço de um ano 8,6%, o equivalente a 227 975 649 milhões de euros. Esta quebra não é tao acentuada ao nível das Freguesias, sendo perceptível que as transferências para estas autarquias são menos sujeitas a alterações e que o seu aumento, quando acontece, ronda os 2%, à exceção do ano de 2009 onde se verifica um aumento de 4,9%.

⁸ <http://www.pordata.pt/Portugal/Administracoes+Publicas+defice+publico+em+percentagem+do+PIB-834>

Quadro 2.2 - Transferências do Estado Central para as Autarquias em Gráfico



Fonte: Direção-geral do orçamento

2.4 Desafios da governação local

Tal como a governação central, a governação local enfrenta vários desafios. Um destes desafios respeita à complexidade das organizações municipais. Para esta complexificação concorre o setor empresarial municipal, mas sobretudo a rede de *stakeholders* que se forma a nível local e que têm interesses divergentes (os eleitos, os funcionários, a população em geral, os contribuintes, os eleitores, os clientes, os consumidores, os residentes, ou simplesmente os visitantes).

A autarquia torna-se, assim, numa organização extremamente complexa e com necessidade de estabelecer diversas relações quer com inúmeras entidades, quer com os próprios cidadãos, cuja raiz cultural e o peso da história local tendem a acentuar a disparidade dos seus interesses. O desafio da governação local passa então por conseguir obter um desempenho mais abrangente de novas funções com maior rigor e qualidade, respeitando os preceitos de eficiência e de eficácia na gestão dos seus recursos (Ferreira Carvalho, 2011). A integração destas novas funções obriga nesse sentido a uma maior formação técnica do pessoal ligado à administração com especial destaque para a figura do presidente, que segundo Teixeira Fernandes, passa de agente predominantemente político, para se configurar sob a forma de gestor (Fernandes, 1992).

Relativamente à prestação de serviços públicos, tem havido uma tendência para a empresarialização das suas atividades, introduzindo uma dimensão comercial na sua forma de atuação. O setor empresarial local é composto pelas entidades empresariais locais encarregadas da promoção do desenvolvimento local e regional através da gestão de concessões. Estas estão sujeitas às regras gerais de concorrência e da regulação sectorial. O

seu enquadramento legal encontra-se disposto na lei 53-F de 29 de Dezembro de 2006, alterada pela Lei 67-A de 31 de Dezembro, pela Lei 64-A de 31 de Dezembro de 2008 e pela Lei 55 de 15 de Novembro de 2011. As entidades empresariais locais (EEL) têm autonomia administrativa, financeira e patrimonial, mas encontram-se sob tutela das Câmaras municipais, conselhos diretivos das associações de municípios ou pelas juntas metropolitanas.

Na lei acima referida, é também estipulado o regime económico e financeiro, no qual se dispõe que as empresas estão sujeitas a controlo financeiro por parte da Inspeção-Geral das financeiras, com o intuito de averiguar a economia, a eficiência e a eficácia da sua gestão. A administração destas empresas deve ainda prestar à Câmara Municipal, ao conselho diretivo da associação de municípios ou à junta metropolitana, a informação relativa a (i) projetos dos planos de atividades (ii) projetos dos orçamentos anuais (iii) uma prestação anual de contas; (iv) relatórios trimestrais de execução orçamental; (v) e ainda quaisquer outras informações solicitadas pela tutela para o devido acompanhamento da situação financeira da empresa e da sua atividade. Este controlo é de extrema importância uma vez que os empréstimos contraídos relevam para os limites da capacidade de endividamento do município. A principal função do setor empresarial local consiste garantia da prestação de serviços públicos que as instituições municipais não conseguem garantir. Ao assumir certos encargos, estas empresas permitem que as Câmaras municipais possam canalizar os seus recursos noutra tipo de tarefas mais urgentes. Com efeito, as empresas municipais parecem surgir como resposta à falta de flexibilidade do modelo tradicional burocrático, já que estas se caracterizam por ter uma gestão mais ágil, para além de garantirem serviços mais especializados e orientados para os utentes (Araújo, 2003).

Araújo (2003) considera que importa atender a um outro desafio na governação local: as características heterogéneas que decorrem da diversidade territorial e sociocultural que caracterizam o território português. Por sua vez, Ferreira Carvalho (2011) defende que, devido a essa diversidade, se torna difícil criar um estereótipo de um modelo de uniformização organizativa, pelo que cabe à organização autárquica surgir como resultado da interação entre o meio envolvente e a sua própria capacidade de inovação interna, tendo em vista a criação de uma estrutura organizativa que seja capaz de dar resposta aos problemas da sua circunscrição e fazer face às necessidades dos diversos *stakeholders*. Esta participação compreende o recurso a modelos de organização baseados na colaboração voluntária e portanto num enquadramento legal mais flexível. Por exemplo, a criação de redes de cooperação em áreas desfavorecidas pode ser um instrumento importante no desenvolvimento. Neste sentido, também António Teixeira Fernandes assinala que o poder autárquico deve apresentar uma

configuração específica em relação ao aparelho governamental sob pena de não conseguir tornar-se verdadeiramente autónomo do poder central (Fernandes, 1992).

Para Araújo (2003), a administração Local moderna está a tornar-se numa rede de ligações verticais e horizontais entre organizações de todo o tipo (públicas, privadas, voluntárias, ONG, etc.). E nesta rede de ligações complexas os cidadãos são o centro da razão da administração pública. No entanto esta evolução dos modelos de governação implica também a existência de uma nova abordagem dos líderes, que devem procurar ser os intermediários e facilitadores desta mesma cooperação. Assim sendo, impera que sejam criadas novas estratégias que permitam a participação das partes afetadas/envolvidas na criação de medidas. Com vista a promover a melhoria dos serviços prestados. A estratégia da “Gestão da Qualidade Total” (GQT) surge como resultado destas novas abordagens. A GQT trata um novo conjunto de práticas de gestão destinadas a ser utilizadas como uma estratégia global envolvendo toda a organização. O princípio que fundamenta esta estratégia é a da satisfação das expectativas do cliente/cidadão, através de uma gestão centrada nas pessoas e em objetivos estratégicos, organizados por equipas devidamente formadas para o efeito (Carapeto, 2005). A procura da qualidade e do bem servir deve ser tão importante como a procura da eficiência, da eficácia e da economia. O fato de os cidadãos terem a garantia de que existe pelo menos uma preocupação acerca da forma como os serviços são prestados pode aproximá-los da administração, e por conseguinte, do poder político, aumentando assim os níveis confiança e de participação.

Uma outra questão de relevo prende-se com as assimetrias e o desenvolvimento regional, particularmente quando se justapõe Litoral e Interior. Para Simões Lopes, o desenvolvimento regional consubstancia-se no acesso das pessoas, onde estão⁹, aos bens e serviços e às oportunidades que lhes permitam satisfazer as suas necessidades básicas (Simões Lopes, 2002). Todavia, a permanência ou o agravamento dos desequilíbrios determina, não raras vezes, o empobrecimento do capital humano das áreas mais desfavorecidas. Este empobrecimento traduz-se no envelhecimento da população e na perda dos seus elementos dinamizadores mais válidos que tendem a ir ao encontro do desenvolvimento. Em virtude deste fenómeno, Cabugueira (2000) chama a atenção para o fato de a expansão económica de uma região (que pode ser entendida como desenvolvimento pelos indivíduos), ter tendência a

⁹ Simões Lopes defende que o desenvolvimento tem de chegar às pessoas e não o contrário. Para que o desenvolvimento seja sustentável não é possível contar com a possibilidade de as pessoas procurarem ou irem de encontro ao desenvolvimento, “até porque as mais carenciadas de meios são também as que mais carecem de capacidade de deslocação” Simões Lopes (2002:17).

ser prejudicial para as regiões vizinhas. Assim, o processo cumulativo beneficia as regiões em crescimento, em detrimento das mais atrasadas.

Ao longo dos anos, as estruturas municipais também se transformaram, tornando-se de maneira geral mais densas, mais extensas e tecnicamente mais qualificadas, devido à necessidade de fazer face às novas exigências e às crescentes necessidades da sociedade. O desenvolvimento da sociedade e as suas demandas obrigam por isso ao crescimento e ao desenvolvimento do aparelho municipal, que, ao aumentar a complexidade do seu funcionamento, aumenta também as despesas e as dívidas do município (Mozzicafreddo, 2001). Este é mais um desafio – alcançar um equilíbrio entre aquilo que é uma gestão financeira dos recursos disponíveis eficiente, a satisfação das necessidades dos cidadãos e dos *stakeholders* e ainda a garantia da assunção do bem comum.

2.5 Governance local

O conceito de *governance*, já abordado neste trabalho, ganha nova ênfase quando analisado a nível local. No seio deste conceito está a substituição do processo de decisão vertical por uma relação horizontal de interdependência no exercício do poder, caracterizado pela intervenção de várias organizações autónomas no processo de tomada de decisão, cabendo aos eleitores locais a mediação dos interesses setoriais na procura de soluções que se reflitam na consecução do interesse público (Montalvo, 2003). No entanto, a temática da *governance* tende a centrar-se apenas em práticas do poder central, havendo menos incidência a nível local. Gomes Canotilho assume que o problema das reformas em Portugal deriva do fato de frequentemente se esquecer a governação local, dando-se primazia ao binómio Estado/Administração Central (Canotilho, 2000). Basta olharmos para os indicadores que medem as práticas de boa Governança desenvolvidas pelo Banco Mundial, que, apenas se aplicam à administração central. Cruz e Marques (2011) explicam-nos que a falta destes indicadores pode potenciar fenómenos de falta de transparência, aumento da corrupção, falta de equidade entre outros. Estes problemas são por sua vez acentuados pela escassez de informação e pelo menor grau de escrutínio das entidades que atuam ao nível municipal ou regional. Para colmatar esta questão os investigadores do INA, Nuno Ferreira da Cruz e Rui Cunha Marques procuraram desenvolver uma ferramenta que permita avaliar as boas práticas de governança municipais para que seja possível premiar os municípios que tenham boas práticas e responsabilizar os que não as tenham. Sendo que este índice se revelaria num importante reforço da transparência e no combate à corrupção (Cruz e Marques, 2011).

Zbyszewski (2006) acrescenta ainda que para além da comparação de *performance* de cada município, importa criar um sistema de monitorização que permita realizar de forma mais continua a avaliação da gestão municipal. Na sua opinião, essa monitorização poderia passar por um sistema de *Benchmarking*, que para além de qualificar a evolução da gestão municipal, serviria ainda para estimular na sociedade um espírito crítico sobre a qualidade da gestão dos eleitos, podendo ainda contribuir para o aumento dos níveis de transparência da gestão local.

2.6 Participação local

A vida local assenta sobre uma constelação de grupos e de interesses diferentes, quer sejam estes culturais, étnicos, profissionais, sociais, económicos etc. A integração de todas essas formas sociais na vida local, numa democracia liberal, subentende a sua participação no processo político. A participação local assume-se neste campo como uma forma de legitimação do poder político e das suas políticas, ao mesmo tempo que possibilita o conflito de interesses, permitindo que a ação municipal se sustente numa lógica de equidade e ética pública. A CRP tem vários artigos que pugnam em favor da participação cívica, nomeadamente o art.º 37.º - Direito de Expressão e Informação, o art.º 52.º - Direito de Petição ou de Ação Popular, o art.º 109.º - Participação Política dos cidadãos ou o art.º 240 – Referendo Local. Também no Código de Procedimento Administrativo expressa que “ os órgãos de Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objeto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito (...)” (art.º 8.º CPA) (Montalvo, 2003).

Contudo, a participação, que devia começar nas urnas, é bastante diminuta, os números da abstenção das eleições autárquicas de 2013 rondaram os 47%¹⁰. Para Montalvo esta realidade só pode ser alterada se a dinamização da participação social adotar novas soluções, mais “corajosas e imaginativas que possam promover a democracia direta em simultâneo com a democracia representativa” (Montalvo, 2003:186). É precisamente devido ao fenómeno da abstenção que é necessário criar outros mecanismos de participação - o envolvimento dos cidadãos nos processos participativos de tomadas de decisão incita o governo local à iniciativa, à necessidade de desencadear o processo, sendo mediador e catalisador, providenciando assistência técnica tendo em vista os problemas a resolver. No entanto, a assunção de novas formas participação local enfrenta ainda alguns desafios (Bilhim, 2004):

¹⁰ www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2013/

1. Lentidão na tomada de decisões devido à burocratização da administração;
2. Ausência de valor acrescentado da decisão;
3. Favorecimento dos grupos de interesse mais fortes ou organizados;
4. Sobrevalorização das medidas de curto prazo;
5. Desgaste dos agentes protagonistas da democracia representativa: os partidos políticos, promovendo a desconfiança nas instituições tradicionais.

3. FREGUESIAS

Tendo em conta que o trabalho de projeto que aqui se explana se prende com uma realidade mais específica, tentaremos de forma breve, traçar a evolução da Freguesia enquanto estrutura organizacional e autárquica, para de seguida fazer um diagnóstico da Freguesia do Lumiar.

A Freguesia é juridicamente uma “pessoa coletiva pública de população e território – autarquia local – dotada de órgãos representativos que no âmbito do território municipal em que se insere, visa a prossecução de interesses comuns próprios da população residente na respetiva circunscrição” (artigo 235º da CRP) e tal como o município, as suas raízes são anteriores à formação do Estado Português.

3.1 Origem da Freguesia

A freguesia tem a sua origem nas comunidades eclesíásticas formada a partir de núcleos cristãos, que se aglomeravam em torno da instituição que era a Igreja. Estas comunidades de fiéis tinham a designação de “eclésias” e formavam-se à volta de um pároco sob a orientação de um bispo. No século V, a “eclésia” evoluiu para “parochia”. Os paroquianos de então eram designados filhos da igreja “filii ecclesiae”, expressão que evoluiu para “Feligrés” que daria então origem à expressão fregueses (Santos, 1995; Silveira, 2013).

A necessidade de criar núcleos de fiéis fora das cidades resulta da expansão da cristandade nos meios rurais, com as suas igrejas, muitas vezes criadas por proprietários rurais, e que inicialmente se destinavam ao uso dos trabalhadores da propriedade, vindo mais tarde a transformar-se em *paróquias*. Porém, importa reter que as paróquias daquela época pouco ou nada tinham que ver com atuais. A paróquia era essencialmente uma comunidade de fiéis agregados a uma determinada igreja, não havendo uma circunscrição geográfica demarcada (Pauleta, 1997). No entanto é preciso chegar ao século XIX, mais precisamente à revolução liberal para que a paróquia passasse de circunscrição eclesíastica à entidade administrativa próxima dos nossos dias. Em 1830 foram criadas pelo governo provisório as Juntas de Paróquia, sendo estas compostas por três, cinco ou sete elementos, tendo em conta o

número de fogos. As juntas eram eleitas pelos chefes de família ou cabeças de casal para mandatos bienais. Em 1835 surgem pela primeira vez como órgãos administrativos, sendo órgãos da mesma, a Junta de paróquia e o Comissário de Paróquia. Em 1836 é promulgado o Primeiro Código Administrativo Português que passaria a orientar a administração das Juntas de Paróquia. Com o advento da I República, estas passaram a ser chamadas de Junta de Paróquia Civil e passam a ter funções de deliberação e execução bastante semelhantes às que hoje ainda detém. Em 1916, pela lei n.º 621 de 23 de Julho, passam a chamar-se oficialmente de Freguesias¹¹.

Sendo autarquias por direito da constituição de 1976, as freguesias tomam parte na organização democrática do estado português, beneficiando dos princípios da autonomia e da descentralização da administração pública, vendo ainda reconhecidos os seguintes preceitos fundamentais (Santos, 1995).

- a) Órgãos deliberativos e executivos cujos titulares são eleitos pelos cidadãos;
- b) Direito a ter finanças e património próprios;
- c) Direito a ter atribuições e competências;
- d) Quadros de pessoal e a sua gestão;
- e) Tutela administrativa de mera aferência da legalidade;

No entanto, José António Santos (1995) diz-nos que apesar destas disposições formais, a realidade é que muitas vezes estas não se aplicam, sendo que as freguesias não usufruem da completa substancialidade que a constituição e a carta europeia da autonomia local expressamente lhes conferem. Afirma ainda que o tratamento que lhes é dado significa nalguns casos, um “estatuto de subautarquia” ou de ente local minorizado. As associações ligadas às freguesias, nomeadamente a ANAFRE (Associação Nacional de Freguesias), têm vindo a reivindicar o pleno reconhecimento da condição autárquica, neste sentido a reforma administrativa foi ganhando maior expressão ao longo dos anos, sendo que em 2012 é promulgada a lei 56/2012, para Lisboa e a lei 22/2012 para o território nacional. A reorganização das freguesias foi também acompanhada por uma série de novas competências que transitaram da esfera municipal para o âmbito da freguesia. A lei 56/2012

3.2 A lei 56/2012 e a reorganização administrativa de Lisboa

A lei 56/2012 “procede à reorganização administrativa de Lisboa, através da definição de um novo mapa da cidade, de um quadro específico das competências próprias dos respetivos órgãos executivos” (nº 1 do art.º 1º), que “obedece a uma estratégia de modernização e de

¹¹ http://www.jf-pampilhosa.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=82&Itemid=97

adaptação do modelo de governo da cidade”, sendo uma “concretização do princípio da descentralização administrativa” (nº 2 do art.º 1) previsto na CRP. Este documento tem quatro valências essenciais: a) a primeira onde se define o novo mapa administrativo de Lisboa, que reduz de 53 para 24 o número de freguesias da cidade através da fusão de várias freguesias; b) a segunda onde se definem as novas competências destas freguesias; c) na terceira onde é definido o enquadramento das transferências de cariz financeiro e humano, indispensáveis na assunção das novas competências e por fim, d) a criação de uma nova freguesia, Parque das Nações, que altera os limites entre a cidade de Lisboa e a cidade de Loures (art.º 4).

Para além da definição do novo mapa administrativo da capital, este documento assume suma importância por definir as novas competências que as freguesias adquirem na sua sequência. Algumas das competências que eram responsabilidade da Câmara Municipal de Lisboa passam então a pertencer a cada uma das freguesias. Assim passa a ser competência das freguesias: i) Gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes, parques infantis, chafarizes e fontanários ii) Assegurar a aquisição, colocação e manutenção das placas toponímicas e de conservar passeios; iii) Assegurar a limpeza das vias, espaços públicos, sarjetas e sumidouros, balneários, lavadouros e sanitários públicos; iv) Manter, reparar e substituir o mobiliário urbano, sinalização horizontal e vertical; v) atribuição de licenças diversas naturezas; vi) Registo e licenciamento de canídeos e gatídeos; vii) Gerir equipamentos sociais, nomeadamente equipamentos culturais e desportivos de âmbito local, escolas e estabelecimentos de educação do 1.º ciclo e pré-escolar, creches, jardins-de-infância e centros de apoio à terceira idade; viii) Promover e executar projetos de intervenção comunitária, nomeadamente nas áreas da ação social, da cultura, da educação e do desporto, dando especial atenção a bairros de intervenção prioritária; e ainda cooperar e apoiar instituições de solidariedade social, e atividades culturais e desportivas; ix) Assegurar a gestão e manutenção corrente de feiras e mercados; x) Contribuir para as políticas municipais de habitação, intervindo pontualmente nas condições de habitabilidade e ainda na definição de critérios especiais nos processos de realojamento (art.º 12).

Para fazer face a estas novas competências, a lei prevê a mobilização de recursos humanos da Câmara Municipal de Lisboa para as freguesias, bem como a transferência de “património adequado ao desempenho das funções exercidas”. Prevê ainda que, para além das transferências previstas pela lei 2/2007 (LFL), as freguesias de Lisboa tenham direito a um montante anual extra previsto na Lei do Orçamento de Estado.

3.3 Freguesia do Lumiar

A freguesia do Lumiar, uma das 24 freguesias do concelho de Lisboa, foi criada a 2 de Abril de 1266. A sua circunscrição limita com o concelho de Odivelas e com as freguesias de Campo Grande, São João de Brito, Santa Maria dos Olivais, Charneca do Lumiar, Ameixoeira e Carnide. Por ser de origem medieval e por ter tendo sido durante vários séculos local de residência de férias dos nobres da cidade de Lisboa, o Lumiar tem um vasto património histórico edificado, patente essencialmente na zona do Paço do Lumiar¹², que conta com um importante núcleo cultural constituído pelo Museu do Teatro, o Museu do Traje e o Parque Botânico do Monteiro-Mor.

É a partir do século XIX que a freguesia começa a sofrer um progressivo aumento demográfico e em 1900 conta já com quase 3 mil habitantes. Em 2000 a sua população ultrapassava já os 30 mil¹³ e atualmente conta com 41 163 habitantes¹⁴, representando 7,8% da população residente na cidade de Lisboa¹⁵. Destes 41 163 habitantes, 23 641 (57,4%) têm entre 25 e 64 anos; 6 658 (16,1%) têm mais de 65 anos; 4 535 (11%) têm entre 15 a 24 anos e 6 329 (15,3%) têm até 14 anos. Isto significa que mais de metade da população residente na freguesia é ativa, apesar do número de idosos ser bastante considerável. Ao olhar para os números dos grupos etários mais novos, nota-se que a população está a aumentar, verificando-se um crescimento entre o grupo etário dos 15 e os 24 anos e o dos 0 aos 14.

De relevância para o nosso estudo era perceber o nível de instrução da população residente no Lumiar. O gráfico seguinte coliga esses dados:

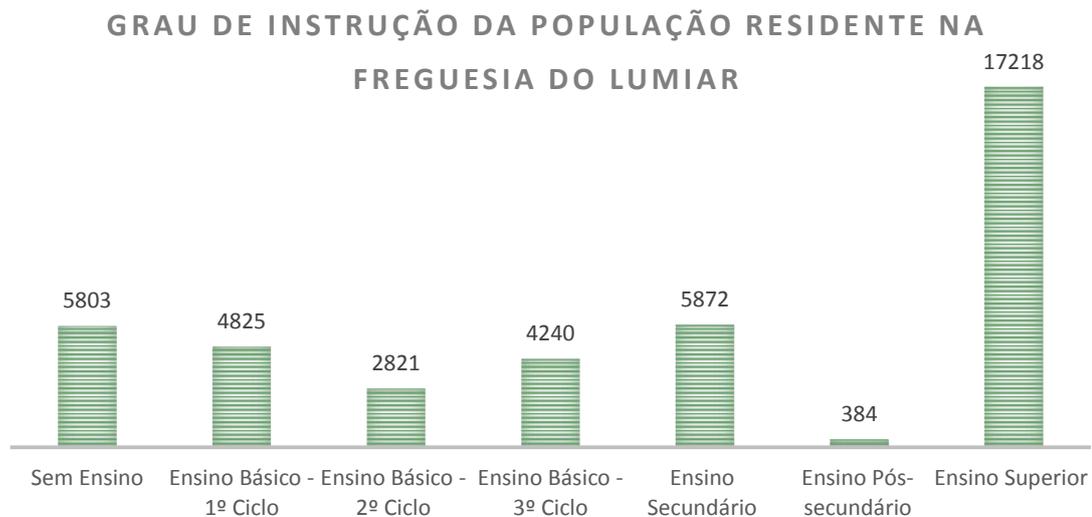
¹² Em 1312 D. Dinis doou a D. Afonso Sanches, seu filho bastardo uma Casa de campo no Lumiar. Esta propriedade passaria a ser chamada daí em diante de Paços do Infante D. Afonso Sanches, que mais tarde, passaria a ter a designação de Paço do Lumiar.

¹³ www.jf-lumiar.pt

¹⁴ Censos de 2011, disponível em www.ine.pt

¹⁵ www.ine.pt

Quadro 2.3 - Grau de Instrução da População residente



fonte: Censos 2011

Do quadro acima poder-se-á constatar que a maioria da população residente na Freguesia do Lumiar tem um grau elevado de escolaridade, sendo que, 41,8% dos residentes têm ensino Superior. O segundo maior grupo da população tem estudos secundários, representando 14,2% da população. No entanto, a terceira maior fatia da população, que representa 14%, não tem qualquer grau de ensino. Através deste gráfico podemos perceber a forte assimetria que existe entre a população. É ainda de assinalar, que, a Freguesia do Lumiar tem nove bairros sociais geridos por uma empresa municipal (Gebalis), a saber: Bairro Alta de Lisboa Centro, Bairro Charneca do Lumiar, Bairro Alta Sul, Bairro da Cruz Vermelha, Bairro do Alto do Lumiar, Bairro Pedro Queiroz Pereira, Bairro da Ameixoeira, Bairro da Quinta das Lavadeiras e o Bairro do Alto do Chapeleiro¹⁶, o que poderá justificar esta assimetria.

Devido à sua grande dimensão, quer a nível territorial, quer a nível populacional, a Freguesia do Lumiar tem um grande número de recursos, cujo levantamento foi feito em 2005 e divulgado através da edição do “Guia de Recursos da Freguesia do Lumiar”, disponibilizado de forma gratuita pela Junta de Freguesia. No entanto, por já ter 7 anos, este guia encontra-se desatualizado. Recentemente, o novo¹⁷ executivo, introduziu o guia de recursos da freguesia no *site* da Junta de Freguesia do Lumiar (JFL), com algumas atualizações. Desta feita,

¹⁶ www.gebalis.pt

¹⁷ Na sequência das eleições autárquicas de 29 de setembro de 2013, tomou posse um novo executivo, presidido pelo Dr. Pedro Delgado Alves (militante do PS), substituindo o Dr. Nuno Roque (militante do PSD).

procurámos cruzar ambos os dados para perceber quais os recursos disponíveis nas diversas áreas em que se incidem, para que o diagnóstico da freguesia ficasse mais completo.

Quadro 2.4 - Guia de Recursos do Lumiar

	Tipo de Equipamento	Quantidade de Equipamentos
Ação social	Instituições de solidariedade social	18
	Instituições de solidariedade social – pessoas com deficiência	8
Instituições de Ensino Públicas	Cresces e Jardins de Infância	9
	Escolas de Segundo e Terceiro Ciclo	4
	Escolas Secundárias	2
	Instituições de Ensino Superior	1
Instituições de Ensino privadas	Cresces/ Jardins de Infância/ instituições de Ensino Primário	14
	Colégios	7
	Instituições de Ensino Superior	1
Outros institutos de Formação profissional	Institutos de Formação profissional	3
Justiça	Julgado de paz de Lisboa	1
Saúde	Hospitais	2
	Centros de Saúde	2 (inclui a extensão do Alto do Lumiar)
	Instituto Nacional de Saúde	2 (inclui a extensão de voluntariado em valências de Hospital)
	Farmácias	20
	Laboratórios de Análises Clínicas	2
Cultura e Lazer	Parques infantis	11
	Jardins e Parques	3
	Museus	2
	Bibliotecas Municipais	2
	Centros Comerciais	2
	Cinemas	1
Desporto	Campos de Ténis	2
	Campos de Golf	1
	Campos de Futebol	4
	Equipamentos Polidesportivos	2
Religiosos	Entidades religiosas	6
	Edifícios Religiosos	5
Coletividades/ Associações/clubes	De cariz cultural	2
	De cariz desportivo	6
	Saúde e Medicina	3
	Associações de Moradores	2

	Associações de jovens	6
	Outras	3
Utilidade pública	Serviço de finanças	1
	Balcão Único Municipal	1
	CTT Correios de Portugal	2
	Esquadras de Policia	3
	Mercado	1
	Cemitérios	1
	Balneário Público	1
	Posto de limpeza	1
	Lavadouro Público	1

Fonte: Guia de equipamentos e recursos Sociais da Freguesia do Lumiar (2005); www.jf-Lumiar.pt.

A quantidade e a diversidade dos recursos disponíveis tornam mais urgente a criação de uma plataforma que permita a sua catalogação de forma mais eficaz. Apesar de o catálogo estar disponível no *site* da JFL, a sua consulta é morosa, uma vez que o cidadão tem de perder tempo a procurar dentro de cada secção o recurso/equipamento em questão. A forma como o guia de recursos está organizado (por temas) faz com que muita da informação se repita em várias secções, por exemplo, uma associação que preste auxílio a pessoas idosas e a pessoas com deficiência, aparecerá em ambas as secções, apesar de ser a mesma instituição. Isto, mais uma vez faz com que o cidadão que consulta o guia se confunda e perca mais tempo do que o necessário. Um melhor conhecimento dos recursos contribuirá sempre para a sua rentabilização, ao mesmo tempo que garante aos líderes políticos maior e melhor informação, permitindo uma melhor planificação e facilitando a tomada de decisão.

3.4 E-local government

A modernização tecnológica no setor público teve nos últimos anos várias concretizações e avanços bastante significativos. As novas formas eletrónicas de gestão da informação representam uma oportunidade para incrementar a participação política e a comunicação horizontal entre os cidadãos (Bilhim, 2004). O surgimento destes novos instrumentos deve-se à chamada Sociedade da Informação e do conhecimento, que Coelho define da seguinte forma:

A expressão Sociedade da Informação refere-se a um modo de desenvolvimento social e económico em que a aquisição, armazenamento, processamento, valorização, transmissão, distribuição e disseminação de informação conducente à criação de conhecimento e à satisfação das necessidades dos cidadãos e das empresas, desempenham

um papel central na atividade económica, na criação de riqueza, na definição da qualidade de vida dos cidadãos e das suas práticas culturais. A sociedade da informação corresponde, por conseguinte, a uma sociedade cujo funcionamento recorre crescentemente a redes digitais de informação. Esta alteração do domínio da atividade económica e dos fatores determinantes do bem-estar social é resultante do desenvolvimento das novas tecnologias da informação, do audiovisual e das comunicações, com as suas importantes ramificações e impactos no trabalho, na educação, na ciência, na saúde, no lazer, nos transportes e no ambiente, entre outras (Coelho, 1997:5)

O conceito de *e-Government* prende-se com uma nova forma de suporte do funcionamento da estrutura organizacional da administração pública, tendo como recurso as novas tecnologias, associadas sobretudo à Internet, como forma de processar informação e do funcionamento dos seus serviços associados. A informação ganha especial destaque no seio da administração pública se pensarmos que esta é a sua atividade nuclear (*core business*) já que se dedica à obtenção, processamento, armazenamento e difusão de informação. Este facto faz com que a utilização das tecnologias de informação se revista de suma importância na administração pública (Snellen, 2000). Através destas práticas de base digital, é possível obter ganhos em termos de eficiência, em acesso e difusão de informação, e diminuir o tempo de resposta ao cidadão, ao mesmo tempo que o aproxima dos serviços e da administração em si. O conceito de *e-Local Government* baseia-se nos mesmos preceitos, mas procura dar uma maior ênfase na proximidade com o cidadão/município/freguês (Gouveia, 2004).

Os sistemas de informação e comunicação configuram hoje uma realidade importante no trabalho das autarquias, especialmente no que toca tomada de decisão, uma vez que permitem uma maior e melhor recolha de informação ao mesmo tempo que possibilitam uma maior rapidez nos processos. No entanto, a tecnologia por si só não é garantia de nada. A tecnologia é apenas uma ferramenta, cabendo às pessoas e às organizações conceder-lhes o devido bom uso (Castells e Cardoso, 2005). Para Borges Gouveia (2004), o *e-local government* pode ser um bom gerador de oportunidades de mudança e de fomento da democracia local e para a melhoria dos serviços prestados pela Administração Pública Local. Para além do uso e do benefício que resulta da utilização por parte dos cidadãos, a perspetiva de uma plataforma local de base digital reforça a identidade e o exercício da cidadania nas autarquias. Ao mesmo tempo, a partilha da informação e do conhecimento, através de uma rede de trabalho, permite uma melhoria de qualidade dos serviços públicos, orientando cada

vez mais a atividade da Administração Pública em função das necessidades dos cidadãos. Os níveis de discricionariedade no atendimento são reduzidos e o cidadão tem acesso à informação 24 horas por dia, durante 7 dias por semana (Snellen, 2000).

O conceito de distância territorial é uma questão transversal no conceito de e-Local government. A Administração Pública Local aproxima-se do cidadão já que, ao transformar os serviços, e tornando-os mais acessíveis, produz uma relação de maior proximidade com os cidadãos, reforçando não só os níveis de interação com a comunidade local, como também os de confiança. Este conceito deve também ser um potenciador da discussão e do debate, renovando a dinâmica da participação democrática. Este alargamento da esfera do poder local deve refletir-se na dinamização da vida pública, o que pode vir a ter reflexos na dinamização económica local, diversificando-a e permitindo novas oportunidades (Rodrigues, 2010).

Não se pretende com o e-Local Government substituir os canais de comunicação presenciais, principalmente quando se trata de uma realidade local. O atendimento presencial, a comunicação telefónica e a informação escrita devem continuar a ser meios viáveis de resposta às necessidades da comunidade, quer para responder a necessidades que as plataformas digitais possam não garantir, mas essencialmente para não se correr o risco que excluir os não utilizadores da internet (Gouveia, 2004).

A informação disponibilizada e a introdução das TIC na administração pública portuguesa têm sofrido forte crescimento nos últimos anos, como são exemplo o Portal das Finanças, o Portal do Governo, o Portal das Empresas, o Portal do Cidadão etc. No entanto, esta evolução, apesar de criar desenvolvimento, cria também novas formas de exclusão social. Aos menos instruídos, somam-se aqueles que não têm acesso a estas novas tecnologias, ou que mesmo tendo acesso, não têm literacia digital suficiente para usufruir dos serviços disponíveis. Por isso, é necessário ter em conta, que a sua introdução deve ser sempre acompanhada por processos de formação e de informação que permitam aos seus utilizadores um melhor usufruto das suas potencialidades, sejam estes trabalhadores em funções públicas ou os próprios cidadãos (Snellen, 2000).

O e-Local Government tem como principais vantagens: (I) o aumento da eficiência, que se traduz na redução de custos já que torna possível fazer mais com o menor número de recursos possíveis; (II) o incremento da produtividade: que se dá através do melhoramento da gestão e da exploração dos recursos disponíveis; (III) em terceiro lugar, é possível garantir

uma melhoria da tomada de decisão, que é sempre influenciada pela informação¹⁸ disponível. Neste caso, quanto maior e melhor for a informação disponível, mais assertiva será a tomada de decisão; (IV) por último, o desenvolvimento de novos objetivos permite o desenvolvimento organizacional, já que é possível melhorar e acelerar a comunicação dentro da organização (Rodrigues, 2010; Snellen, 2000).

O nosso trabalho de projeto incide numa lógica de e-local government. Pareceu-nos pertinente apresentar uma proposta de modernização para o Site da Junta de Freguesia do Lumiar uma vez que, apesar da sua grande dimensão, a freguesia tem um site que comporta muito poucas funcionalidades de interesse público. Seguindo a tendência dos portais interativos que o governo e alguns municípios têm lançado, achámos que seria pertinente fazê-lo para uma freguesia que tem mais habitantes do que muitos municípios do território português. O objetivo de melhoria consiste em reunir no novo site da freguesia várias componentes de utilidade para os cidadãos, divididas em seis áreas: Saúde, Educação, Finanças, Serviços e Cidadania. Cada uma destas áreas deverá permitir ao cidadão recolher informação útil, mas sobretudo, permitir que o cidadão possa através de um *click* interagir com a freguesia. Com isto esperamos alcançar 4 melhorias significativas: (1) aumentar o sentimento de comunidade e de pertença, que pode resultar num aumento da cidadania ativa; (2) aumentar os níveis de eficiência e eficácia dos serviços; (3) aumentar a transparência das contas públicas e (4) dinamizar economicamente a região, já que o site estará aberto a toda a comunidade Online, que poderá conhecer a região e usufruir de serviços não exclusivos a habitantes da freguesia.

¹⁸Rodrigues define informação como o conjunto de dados a que se atribui um determinado sentido num certo contexto, e cuja pertinência e utilidade são determinados pelo utilizador desses mesmos dados. Por isso mesmo, defende que a informação deve ser gerida como um recurso, que deve ter como principais características a acessibilidade, a atualidade, a oportunidade, a precisão, a flexibilidade, a facilidade de interpretação, a ambiguidade, a vulnerabilidade, a quantificação, a agregação, a estruturação, a abrangência, a relevância, a posse e o custo (Rodrigues, 2002).

CAPÍTULO III – PROPOSTA DE MODERNIZAÇÃO DO SITE DA JUNTA DE FREGUESIA DO LUMIAR: A CRIAÇÃO DE UM LUMIAR VIRTUAL

1– APRESENTAÇÃO

Tentámos através dos capítulos I e II desenvolver uma base teórica que sustentasse a necessidade e a pertinência de proceder à criação de um Portal que substituísse o atual *site* da Junta de Freguesia do Lumiar. No primeiro capítulo assinalámos que através da introdução das novas tecnologias, a administração pública ganha a possibilidade de se reinventar e reorientar a sua prática para novas perspetivas de serviço público, mais próximas das necessidades e do quotidiano dos cidadãos, permitindo melhores níveis de cidadania ativa e de incremento de práticas democráticas. Constatámos também que o e-local government se assume como um bom gerador de oportunidades de mudança, contribuindo para a melhoria dos serviços prestados pela Administração Pública Local. Mas foi também dito que a tecnologia por si só não é garante de nada. O seu bom uso e a otimização das potencialidades acima referidas só poderá surgir se os responsáveis, neste caso os autarcas, olharem para estas ferramentas como um verdadeiro instrumento de apoio das suas ações e das suas opções governativas.

O *site* da Junta de Freguesia do Lumiar (JFL) é uma realidade já existente, por isso mesmo, o que se pretende é a atualização do mesmo, através da modernização da sua imagem e da introdução de novos conteúdos, procurando garantir a simplificação na procura e no acesso à informação disponível. Através da figura 3.1 podemos ver a Página Inicial do site da JFL em 1 de agosto de 2014.



Fundada em
2 de Abril de 1266

- INÍCIO
- EXECUTIVO
- ASSEMBLEIA DE FREGUESIA
- DOCUMENTOS PREVISIONAIS
- LUMIAR
- NOTÍCIAS
- UTIL
- RECURSOS HUMANOS
- SERVIÇOS
- CONCURSOS PÚBLICOS
- LINKS
- CONTACTOS



ÚLTIMAS NOTÍCIAS



Componente de Apoio à Família do 1.º e 2.º Ciclo da Escola de São Vicente

Estão abertas as inscrições para a Componente de Apoio à Família do 1.º e 2.º Ciclo da Escola de São Vicente.

[+ LER MAIS](#)



Condicionamento de trânsito na Rua do Lumiar

Informa-se que a execução de trabalhos na faixa de rodagem da Rua do Lumiar, por parte da EPAL, é susceptível de provocar perturbações na circulação rodoviária e ruídos devido à necessidade de utilização de meios mecânicos durante os

- Entre os dias 16 e 25/07/2014;
- Entre os dias 23 e 31/07/2014.

[+ LER MAIS](#)



Limpeza da Praça Central de Telheiras

A Junta de Freguesia do Lumiar procedeu a uma operação de limpeza na Praça Central de Telheiras, zona cuja administração e manutenção pertencia à extinta EPUL. O processo de intervenção no espaço incluiu a sua limpeza, a remoção de ervas e arbustos que impediam a livre circulação no espaço público, o tratamento dos espaços verdes e a limpeza do fontanário existente. A primeira fase deste processo termina hoje, 7 de Julho, e terá continuação com a futura requalificação da Praça Central de Telheiras.

[+ LER MAIS](#)



Poda de arvoredo em diversas artérias da Freguesia

A Junta de Freguesia do Lumiar irá proceder, a partir do próximo dia 8 de Julho, à poda de 500 árvores por toda a freguesia. A intervenção realizada é especializada nas árvores identificadas como prioritárias por colocarem obstáculos à circulação na via pública ou por invadirem os espaços de habitação ao longo de todo o território. Com esta intervenção, esperamos poder resolver os casos mais urgentes, previamente identificados, ao nível da arborização do Lumiar.

[+ LER MAIS](#)



Condicionamento de trânsito na Av. Marechal Craveiro Lopes

Informa-se que se vai proceder ao condicionamento de trânsito na Av. Marechal Craveiro Lopes, junto ao ramo de acesso do Campo Grande sentido Aeroporto/ Benfica, na freguesia do Lumiar por motivo de obras de reordenamento do espaço público e estacionamento, entre o dia 01 de Julho e o dia 01 de Setembro.

[+ LER MAIS](#)

PEQUENAS

EVENTOS

AGOSTO 2014						
2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	SAB	DOM
28	29	30	31	1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

DECEALUNAS

SOBRE A FREGUESIA:

- Conheça aqui a composição dos órgãos da Freguesia



Condicionamentos de Trânsito:

- Imedições da Rua do Lumiar
 - Rua do Lumiar
 - Avenida Padre Cruz
 - Avenida Marechal Craveiro Lopes

OUTRAS INFORMAÇÕES:

- Editais de Convocação para o Dia de Defesa Nacional (nascidos em 1995)



Consulte aqui o seu nome nos Editais de Convocação

MAPA DO SITE | CONTACTOS | Junta de Freguesia do Lumiar • Estrada da Torre, 19 | 1750-293 Lisboa • Telef.: (+351) 217 541 350 • Fax: (+351) 217 541 360 • e-Mail: info@jf-lumiar.pt

Atendimento ao Público: 2.ª a 6.ª feira das 09H00 às 18H00

© 2011 Junta de Freguesia do Lumiar - Todos os direitos reservados. Termos de Utilização.

Figura 3.1 - Página Inicial do Site da Junta de Freguesia do Lumiar

Como podemos observar, a quantidade de conteúdos é diminuta, sendo que a grande maioria destes conteúdos é meramente informativa. A única vertente que está em constante manutenção é a secção “Noticias” que é atualizada regularmente, apesar da informação exposta ser limitada. O site da JFL tem uma imagem pouco moderna e as suas funcionalidades podem e devem ser melhoradas, de acordo com as tendências de modernização que defendem a introdução das TIC na administração pública e tendo em conta

as potencialidades que estas oferecem e às quais já fizemos referência nos capítulos anteriores.

A proposta que de seguida faremos não tem como principal objetivo melhorar a estética do *site*, ainda que consideremos essa, uma questão de suma importância. A nossa principal preocupação é atribuir ao site i) uma melhor organização dos conteúdos para que estes se tornem de acesso mais fácil; ii) adicionar aos já existentes, outros conteúdos que sejam do interesse dos cidadãos residentes no Lumiar; iii) Sempre que possível, tornar os conteúdos interativos de forma a otimizar os níveis de eficiência da JFL; iv) criar uma plataforma de confiança, na qual o cidadão confie sempre que precisar de pesquisar qualquer tipo de informação relacionada com o Lumiar e v) Fazer do Site da JFL uma plataforma difusora daquilo que são as ofertas de culturais, ambientais, educacionais e das potencialidades do Lumiar, não só para os residentes, mas também para toda a comunidade externa, por forma a atrair novos visitantes e novos investimentos para a freguesia.

2 – PORTAL DO LUMIAR

2.1 *Homepage* – Página Inicial

Para melhorar a qualidade da ilustração do nosso trabalho procedemos à construção de um site, que não publicámos na Internet e que serve apenas a título ilustrativo. Assim sendo, as imagens que constam neste capítulo são referentes a essa página. Para permitir uma melhor compreensão do texto, doravante trataremos o Site oficial da JFL por “Site da JFL”, ao passo que ao nosso projeto chamaremos de “Portal do Lumiar”.

O Portal do Lumiar visa agrupar os conteúdos em sete novos separadores: Saúde, Educação, Cultura, Finanças da Freguesia, Cidadão, Lumiar para Todos e Bolsa de Oportunidades, que se juntam aos já existentes: Lumiar e Serviços, que deverão ser mantidos. Do lado esquerdo da Página Inicial do Portal, encontra-se uma barra lateral com atalhos, que aumentam a rapidez da consulta e que podem ser alterados ao longo do tempo consoante a procura ou a pertinência dos assuntos. Existe ainda o atalho “Fale Connosco” que redireciona automaticamente o utilizador para um “formulário de contacto”, onde este apenas necessita de preencher os campos: “Nome”, “E-mail”, “Assunto” e “Mensagem” para que possa enviar uma mensagem em formato de e-mail para a Junta de Freguesia. Do lado direito, encontram-se dispostos quatro links para ligações externas: Farmácias de Serviço, CTT, Portal das Finanças e Balcão Único e um link de ligação interna, que se refere ao “Login/registo” dos utilizadores.

O primeiro link deve remeter os utilizadores para as farmácias de serviço disponíveis para a zona do Lumiar e arredores. Os outros três links direcionam o utilizador para as páginas iniciais das instituições em questão, consideradas de utilidade pública. A figura 3.2 é a nossa proposta da página inicial do Portal do Lumiar:

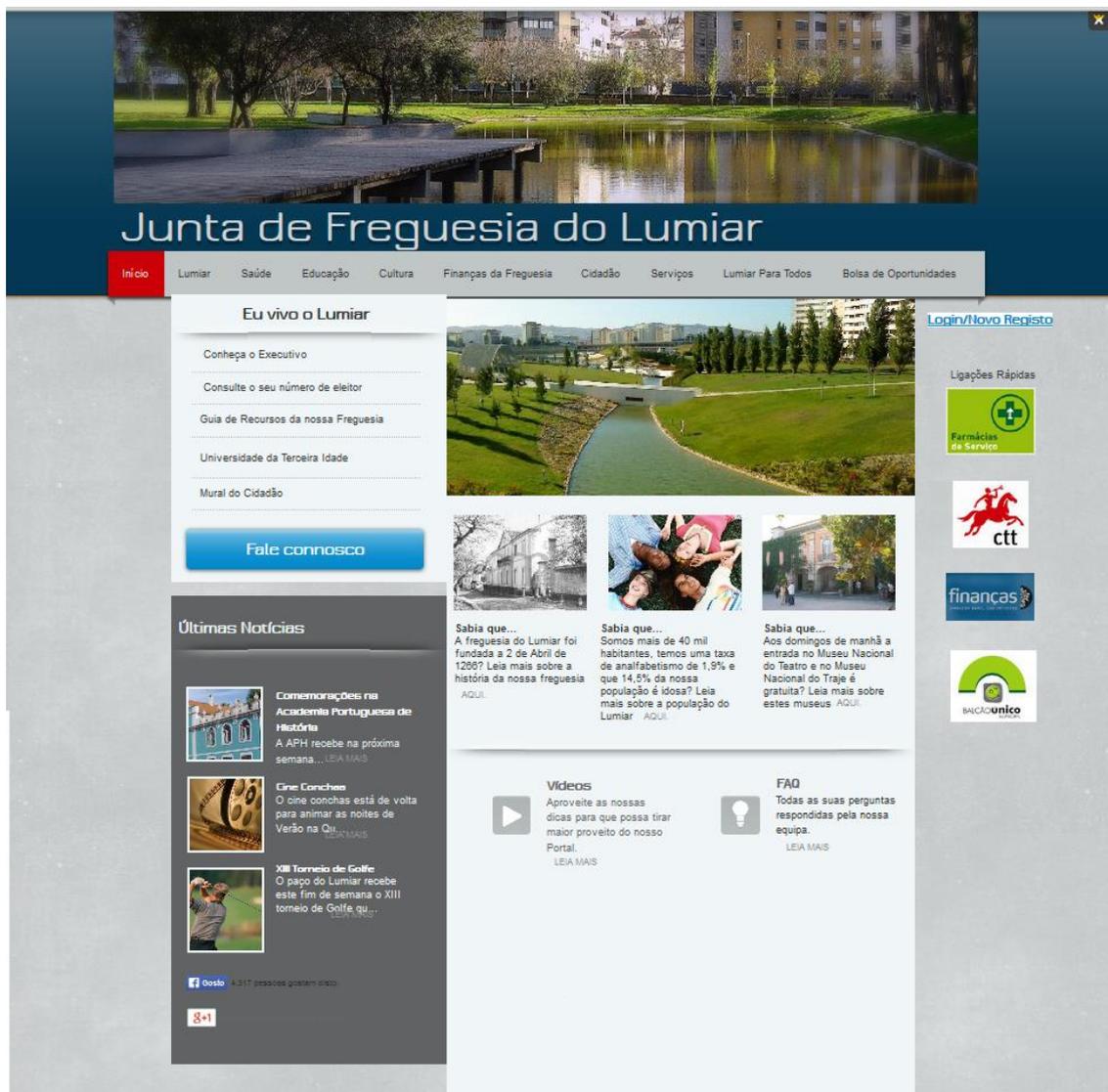


Figura 3.2 - Página Inicial do Portal do Lumiar

O link Login/NovoRegisto redireciona o utilizador para uma página de registo ou de credenciação. Qualquer residente na freguesia maior de 18 anos poderá efetuar o seu registo através dos seus dados pessoais, juntamente com o seu número de eleitor. Outros cidadãos, não residentes, mas que tenham algum vínculo com a freguesia, como seja o local de trabalho, ou a universidade que frequenta etc., poderão solicitar uma credenciação, mediante a apresentação de um comprovativo. A necessidade de registo prende-se com algumas secções interativas que mais à frente abordaremos.

De seguida, em destaque no meio do site, figuram três curiosidades diferentes, que devem ser alteradas regularmente e que redirecionam o utilizador para as várias páginas dentro do Portal. Isto permite que o utilizador vá conhecendo aspetos interessantes acerca da freguesia, ao mesmo tempo que vai tomando conta de todas as valências do site, sem ter que ir à descoberta.

A página inicial deverá ainda reservar espaço para as notícias, que deverão envolver não apenas assuntos diretamente afetos à Junta de Freguesia, mas a toda a atividade da região. Por fim, a Página Inicial conta ainda com dois itens de grande importância: Vídeos e FAQ. O primeiro item direciona o utilizador para um conjunto de vídeos em jeito de *Tutorial* que permitem aos utilizadores menos familiarizados com as novas tecnologias otimizar a sua experiência de navegação no Portal. Estes *Tutorials* devem acompanhar o desenvolvimento do portal, ou seja, para cada nova funcionalidade interativa do Portal, deverá existir um *Tutorial* que explique ao utilizador “o que é” e “como se faz”. Isto permitirá que o Portal possa estar em constante evolução e que se possam introduzir novos conteúdos diminuindo a complexidade da utilização. As FAQ – Perguntas Frequentes deverão englobar não só as dúvidas relacionadas com o Site, mas também, com o funcionamento e as competências da Junta de Freguesia, devendo por isso estar divididas por temas.

2.2 Separador “Lumiar”

O separador Lumiar tem como principal função fazer a apresentação da freguesia, da Junta de Freguesia, e ainda prestar as informações formalmente exigidas como sejam os Documentos Previsionais, os Concursos Públicos e a atividade na área dos Recursos Humanos. Este separador reúne a quase totalidade dos separadores do site atual como se pode verificar comparando as figuras 3.1. e 3.3. Neste sentido, a nossa proposta resulta num *upgrade* daquilo que foi já feito pelo atual site, procedendo-se apenas à reorganização dos conteúdos e à criação da página População que visa apresentar informação acerca da população residente¹⁹ na Freguesia.

¹⁹ Esta informação encontra-se no capítulo II do presente trabalho, podendo ser aproveitada para o efeito.



Figura 3.3 - Separador Lumiar

2.3. Separador Saúde

O separador saúde tem dois objetivos fundamentais: I) dar a conhecer a oferta existente na Freguesia de instituições relacionadas com a saúde e II) facilitar o acesso dos utentes a estas mesmas instituições.



Figura 3. 4 - Separador Saúde

2.3.1 Hospitais e Centro de Saúde

A primeira página dá acesso à informação acerca dos hospitais da Freguesia: Hospital Pulido Valente e Hospital da Força Aérea. O diagrama que se segue, a que optámos por chamar “Modelo de informação” representa a informação que deve constar, devendo servir tanto para os dois Hospitais, como para o Centro de Saúde do Lumiar. O modelo tem seis pontos de referência, sendo que os pontos 1, 2, 3 e 4 procuram facilitar o acesso à instituição e os pontos 5 e 6 prestar outras informações mais específicas através do acesso rápido ao Portal da Saúde (5), onde constam informações detalhadas acerca das suas várias valências, ou através do acesso rápido ao site da própria instituição (6).

O ponto 1 configura-se como o de maior importância, uma vez que permite ao utilizador marcar consultas do sítio onde estiver. Terá para isso disponível o número de telefone da central de marcação de consultas e o respetivo horário de atendimento, e/ou a ligação rápida para efetuar a sua marcação *online*. Neste sentido o Portal do Lumiar não necessita de acarretar mais responsabilidades, apenas tem que compilar e divulgar a informação para facilitar a tarefa do cidadão. A marcação de consultas via telefone e especialmente, online oferecem às organizações maiores ganhos de eficiência, ao mesmo tempo que permitem diminuir o tempo de espera de atendimento do cidadão.

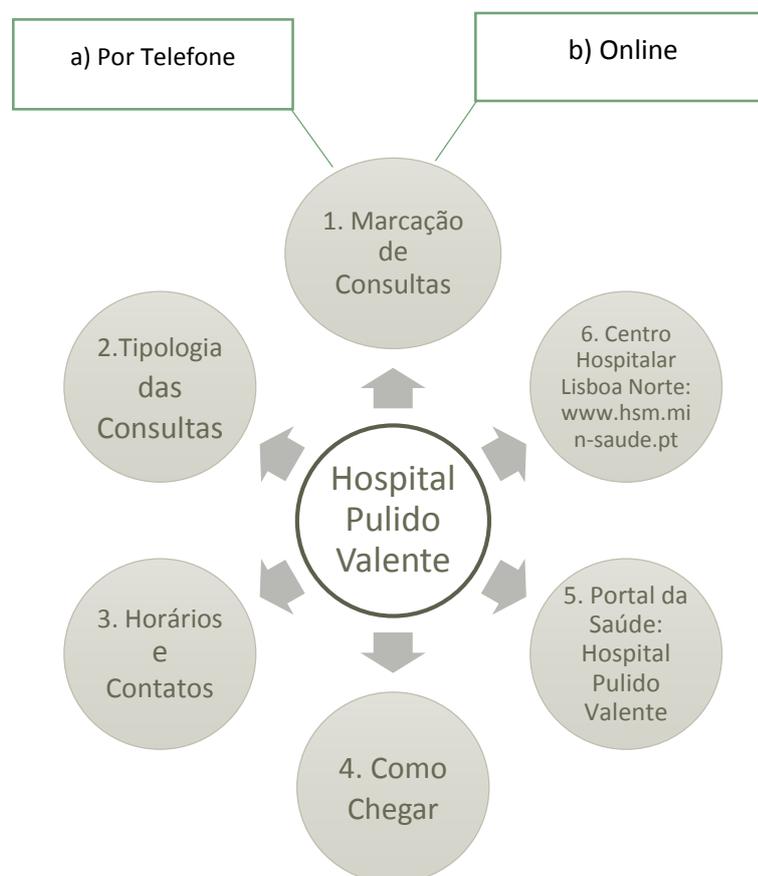


Figura 3.5- Modelo de Informação I

2.3.2 Farmácias e Laboratórios de Análises clínicas

Quanto às páginas Farmácias e Laboratórios de Análises Clínicas, o que se pretende é divulgar a oferta disponível na Freguesia do Lumiar. Seguindo a estrutura de um guia de recursos, esta página deverá conter: I) Nome da Farmácia ou Laboratório; II) Morada; III)

Horário de Atendimento; IV) Visualização no mapa da Freguesia; V) Contactos e Página Web caso exista. No caso dos laboratórios, é pertinente também especificar que tipo de análises clínicas podem ser feitas, uma vez que nem todos os Laboratórios examinam as mesmas patologias clínicas. Para melhorar o desenvolvimento deste guia, a colaboração entre os parceiros em questão assume-se de grande importância.

Todavia a Junta de Freguesia, pela quantidade de competências que tem a seu cargo, não conseguirá acompanhar mudanças de horários, novas aberturas, encerramentos etc. neste (e noutros) sector, neste sentido, para que a informação esteja sempre atualizada deverá existir uma estreita colaboração entre as instituições em causa e administração do portal. Prevê-se por isso que a implementação do Portal seja acompanhada de novas vias de comunicação bilaterais que consintam que a informação seja sempre pertinente e fidedigna. Voltaremos a esta questão no último ponto deste capítulo.

2.3 Separador Educação

A página Estudar no Lumiar destina-se aos estudantes das escolas da freguesia e aos respetivos pais e encarregados de educação. Esta página terá seis subpáginas que visam acima de tudo prestar informação detalhada acerca das áreas em que se subdivide: i) Atividades de enriquecimento Curricular; ii) Componentes de Apoio à Família; ii) Transportes Escolares; iii) Inscrições e Calendário Letivo; iv) Rede de Bibliotecas Escolares; v) Residências para Estudantes Universitários e vi) Links úteis, nomeadamente para o Site da Direção Geral da Administração Escolar, do Gabinete de Avaliação Educacional, da Direção Geral do Ensino Superior entre outros que se revistam de pertinência para esta área.

A página Associações de Pais visa ser um espaço difusor precisamente das associações de pais em funções nas escolas do Lumiar, através da divulgação dos contatos e-mail, Facebook ou Blogs. Este é um espaço que no futuro pode vir a dar lugar a um Fórum entre os vários pais, associados ou não.



Figura 3. 6 - Separador Educação

A Universidade da Terceira Idade (UTIL) é um dos projetos mais interessantes e com mais adesão da Junta de Freguesia do Lumiar, daí a necessidade de criação de uma página própria. Esta página deverá permitir aos utilizadores terem acesso à informação acerca I) das Disciplinas, II) dos Professores, III) dos Horários, IV) do Calendário Letivo V) das Visitas e VI) Palestras. Terão ainda acesso à Ficha de Inscrição, que pode ser entregue presencialmente na Junta de Freguesia, ou fazer a sua Inscrição/Renovação *online*. O fluxo crescente de estudantes demanda que se avance para uma plataforma de matrículas *online*, uma vez que o ano letivo 2013/2014 contou com mais de trezentos alunos inscritos.

Por sua vez a página Formação Profissional destina-se a divulgar a oferta formativa para adultos em várias organizações públicas e privadas operantes na freguesia.

2.4 Separador Cultura

A proteção e valorização da Cultura e do Património português são da competência do Estado (art.º 9 CRP), ao passo que é da competência dos órgãos municipais a gestão e o financiamento de investimentos em museus e no património cultural edificado (art.º 20 da Lei 159/99). No entanto, consideramos que a Junta de Freguesia, devido ao grau proximidade pode e deve assumir um papel de promotor das potencialidades culturais da sua circunscrição. O Lumiar, cuja história fizemos breve referência no capítulo anterior, tem uma vasta oferta cultural, largas vezes esquecida por não se enquadrar nas típicas rotas culturais da baixa lisboeta. Neste sentido, se o Portal do Lumiar procura ser uma plataforma difusora da freguesia, impera que exista uma secção cultural.



Figura 3.7 - Separador Cultura

O separador divide-se em oito páginas: Museus, Bibliotecas Municipais, Academia Portuguesa de História, Património Edificado do Paço do Lumiar, Cinemas, Jardins e Parques, Parques Infantis e Centros Comerciais. Todas estas páginas são meramente informativas e resultam na apresentação de todos estes espaços ao utilizador. Apesar de todas as atividades inerentes às páginas constarem do mesmo separador, as quatro primeiras tem um caráter mais cultural e as quatro seguintes um carácter mais lúdico. Desta feita optámos por criar um modelo de informação que deverá servir tanto para as páginas dos museus, como para a Academia Portuguesa de História e a página do Património Edificado do Paço do Lumiar. Para as Bibliotecas, o ponto 1 do modelo deve ser alterado para Tipo de Biblioteca, com referência ao tipo de acervo bibliotecário.

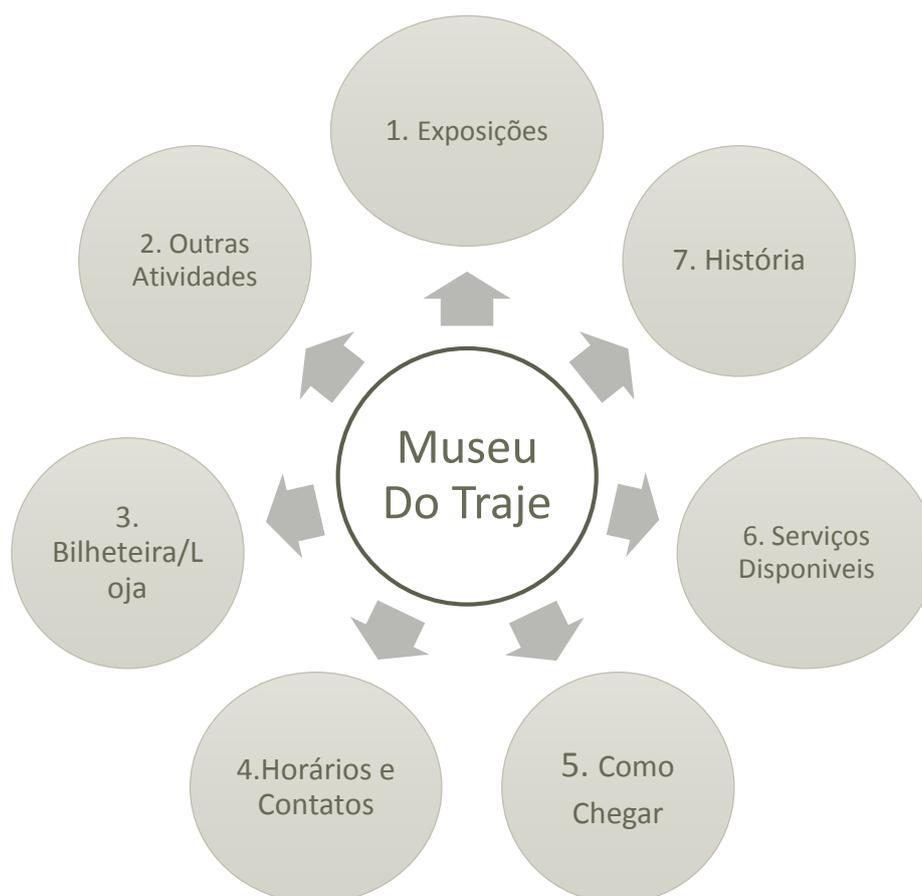


Figura 3.8 – Modelo de Informação II

As quatro páginas seguintes procuram funcionar com um guia daquilo que os cidadãos podem fazer nos seus tempos livres. Como tal as páginas terão como principal função informar o utilizador sobre: I) Nome e Morada; II) Serviços Disponíveis; III) Horários e IV) Contatos. Esta informação serve não só os residentes, mas principalmente potenciais visitantes.

2.5 Separador Finanças da Freguesia

Como vimos no primeiro capítulo, a criação de mecanismos que promovam a transparência assumem-se como catalisadores da confiança dos cidadãos. Carapeto (2005) explica-nos que esta confiança se constrói, não só, através de processos transparentes, como através do diálogo democrático e da prestação de contas. Para Zbyszewski (2006), o conhecimento das atividades autárquicas é imprescindível para que os cidadãos eleitores possam avaliar essa atividade, para que quando forem chamados a intervir em termos eleitorais, possam fazê-lo na posse toda a informação pertinente. Neste trabalho também já abordámos por várias vezes a

importância da Informação, que se revela como instrumento indispensável nos modelos mais modernos da Administração pública, seguindo esta lógica, acreditamos que o separador Finanças representa uma mais-valia no campo da *accountability* – Prestação de Contas da junta de Freguesia. Este separador tem como principal função esclarecer o cidadão relativamente às finanças da freguesia de forma clara e simplificada.



Figura 3.9 – Separador Finanças da Freguesia

As primeiras seis secções dizem respeito aos documentos previsionais em vigor, sendo que optamos por dividir os documentos entre aquilo que foi estipulado pelo executivo (ex.: Orçamento 2014) e a sua efetiva concretização (ex.: execução orçamento 2014) de forma a simplificar o acesso do utilizador. No entanto, para que o seu entendimento seja possível a todos e não um privilégio apenas dos mais instruídos, é necessário que estes documentos sejam acompanhados por breves relatórios anexos, onde seja explicado numa linguagem simplificada e de fácil entendimento aquilo que se pretende e aquilo que se cumpriu no que toca a este tipo de documentos.

Para que o cidadão possa ter uma visão mais ampla daquilo que têm sido as opções orçamentais da Junta de Freguesia, o separador conta ainda com uma secção de arquivo que deverá incluir os documentos de anos anteriores que estejam disponíveis. Consideramos que o maior alcance deste separador será a criação de uma rotina de transparência, disponibilizando ao cidadão tantos documentos quanto possível, com vista a legar toda a informação pertinente relativa à freguesia. Para além disso, este arquivo pode revelar-se numa mais-valia para os próprios órgãos da freguesia, acrescentando mais informação no processo de tomada de decisão, podendo ainda servir para fins académicos, de *benchmarking* ou outros estudos autárquicos uma vez que estará acessível a toda a comunidade online.

A última secção do separador prende-se com as remunerações auferidas pelos quadros da Junta de Freguesia. Existem já vários sites públicos que divulgam informação acerca das remunerações dos seus órgãos e trabalhadores, nomeadamente o Portal do Governo, no entanto o atual site da JFL não faz qualquer menção a este assunto. Apesar de não existir enquadramento legal acerca desta matéria, acreditamos que esta informação consolida a lógica de transparência que pretendemos criar. No entanto, por se tratar de uma realidade a nível local e não nacional, de forma a garantir o direito à privacidade dos funcionários, no mapa das remunerações deverá apenas constar a carreira, a categoria, a remuneração e os suplementos caso existam, não sendo necessário identificar o trabalhador através do nome.

2.6 Separador Cidadão

O separador Cidadão será, como o nome indica, um espaço público reservado ao cidadão residente na freguesia. Este separador pretende criar mecanismos de fomento à cidadania, à participação cívica, à criação do sentimento de comunidade e ao associativismo. Assim, divide-se em duas secções: Mural do Cidadão e Associações.



Figura 3.10 - Separador Cidadão

A primeira secção, intitulada Mural do Cidadão, é na verdade uma espécie de fórum, no qual qualquer utilizador registado poderá participar. A criação de um Mural desfruta das seguintes vantagens:

1. É uma boa ferramenta de promoção da participação cidadã, já que o cidadão é chamado a dar a sua opinião relativamente a determinada matéria, não tendo o constrangimento de se deslocar para o fazer. Tem sempre a possibilidade de dar (ou não) a sua opinião, na altura que lhe seja mais oportuna;

2. Sendo uma discussão aberta, o cidadão utilizador tem sempre a possibilidade de tomar conhecimento acerca daquilo que pensam os seus pares;
3. Os temas da discussão devem ser lançados quer pela Administração do Site²⁰, ou por qualquer utilizador. Será possível fazer perguntas direcionadas ou abertas à comunidade, denunciar situações, fazer alertas sobre assuntos que envolvam a comunidade etc. Isto permite também que o cidadão tome posse dos direitos mencionados por José Carlos Vaz (2005), aos quais já fizemos alusão no primeiro capítulo, entre eles: o Direito a ser ouvido pelo governo, o Direito ao próprio tempo ou o Direito à Participação Política;
4. O conjunto das opiniões deixadas no Mural funcionam como uma fonte de informação, que o executivo pode e deve consultar antes da tomada de decisão.
5. O Mural é um canal de informação direto, ou seja, não tem intermediários, é por isso mesmo um meio de comunicação privilegiado, onde o executivo pode prestar esclarecimentos, falar diretamente à população, explicar e promover políticas públicas garantindo assim maior adesão e melhor efetivação das mesmas, além de diminuir os níveis de desconfiança.

Mais ainda, podemos afirmar que o Mural é a verdadeira assunção da Governance, já que, como referimos no primeiro capítulo deste estudo, os cidadãos e os grupos da comunidade articulam os seus interesses, exercem os seus direitos legais, bem como as suas obrigações e negociam as suas diferenças. A Governance procura também assentar numa perspectiva de negociação, entre aqueles que governam e os que são governados e o mural revela-se no instrumento que permite que tudo isto seja feito (Bouckaert, 2005; Catalá 2005a; Gomes, 2003; Fonseca, 2003).

A secção Associações não tem um carácter interativo como o Mural, mas continua a assentar numa lógica de Informação. O que se pretende nesta secção é catalogar todas as associações operantes no Lumiar, dividindo-as por áreas temáticas, divulgando um pouco do seu trabalho bem como os seus contatos. Segundo Viegas (2004) o associativismo pode produzir efeitos positivos a dois níveis: macro-social e micro-social. A nível macro-social porque potenciam a intermediação social, criando uma melhor integração sistémica entre o indivíduo, os vários grupos sociais e, neste caso, a Autarquia²¹. A nível micro-social, as associações desenvolvem competências específicas e redes sociais que num todo criam condições para que os indivíduos atinjam os seus objetivos. As associações permitem que os

²⁰ Voltaremos a esta questão no último ponto deste capítulo.

²¹ O autor refere-se ao Estado.

cidadãos possam conviver e cooperar com os seus pares, criando um sentimento de comunidade, ao passo que, a sua inserção num grupo com os mesmos interesses lhe confere, como parte de um todo, maior poder na sociedade civil.

2.7 Separador Serviços



Figura 3.11 - Separador Serviços

2.7.1 Serviços Online

O separador Serviços conta com quatro secções que têm como propósito melhor a eficiência e a eficácia dos serviços prestados pela JFL. A primeira secção, Serviços Online, permite ao cidadão, não só, aceder aos diversos formulários, mas também submetê-los para aprovação. Desta forma, o funcionário recebe o pedido através do site, devendo proceder à sua aprovação ou não. A resposta ao pedido é enviada ao requerente via e-mail, sendo que este deve escolher a forma como pretende receber o documento, através da morada de recenseamento, por envio de carta registada, ou, levantando o documento pessoalmente no balcão de atendimento da JFL, como explica a figura seguinte:

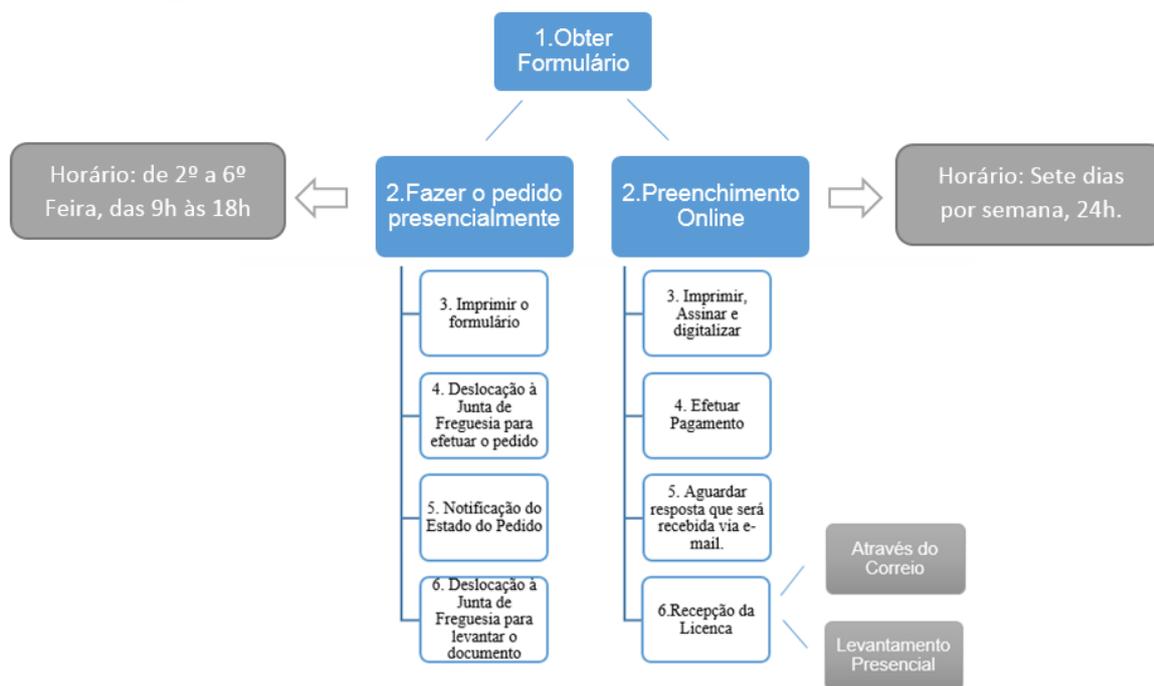


Figura 3.12 - Esquematização do Serviço Online

Este modelo de processo pode incorrer num acréscimo de despesas para os serviços administrativos da JFL, pelo que a tabela de preços deve ser ajustada, acrescentando ao valor estabelecido uma contribuição extra pelo serviço on-line. Por exemplo, se o cidadão pretender receber a sua licença através do correio, será justo que o valor dos portes de envio lhe seja imputada a si e não suportada pela JFL; noutros casos, onde seja necessário efetuar a impressão de algum documento, esse valor deve estar abrangido no valor do serviço. Assim, caso um indivíduo pretenda um atestado de residência deverá pagar 2,70€ (valor cobrado atualmente pela prestação do serviço) + 0,05 € (por cada fotocópia necessária para procedimentos administrativos) + 0,42 € (por porte de envio de correio normal). Este valor deverá ser pago por Multibanco, através de uma entidade gerada para o efeito. Desta feita, através dos serviços online, o cidadão pode:

1. Requerer atestados;
2. Fazer exposições dirigidas ao presidente;
3. Efetuar o registo e licenciamento de canídeos;
4. Fazer a requisição do autocarro;

Como frisámos no capítulo anterior, a lei 56/2012 veio estabelecer a transição de competências da Câmara Municipal de Lisboa para as freguesias. Estas competências encontram-se despostas no art.º 12 da dita lei, onde a atribuição de licenças assume papel de

destaque nas alíneas g), h) e i). Neste sentido, a secção Serviços Online deve estar preparada para assumir o aumento destas competências ao nível do licenciamento, desta feita prevê também que o cidadão possa:

5. Requerer licença para atividades ruidosas;
6. Requerer licença de realização de espetáculos desportivos e de divertimentos públicos;
7. Requerer licença de posse e exploração de máquinas de diversão;
8. Requerer licença de ocupação temporária de espaço público;
9. Requerer licença de afixação de publicidade;
10. Requerer licença de funcionamento de recintos improvisados;
11. Requerer licença de comercialização de bens alimentares durante os Santos Populares;
12. Requerer licença de venda ambulante de lotarias.

Previendo que o aumento da oferta em termos de competências inclui um aumento da procura, ao mesmo tempo que implica um aumento no número de recursos dispensados, será necessário criar mecanismos que permitam uma melhor gestão do tempo: do tempo que o cidadão tem que esperar para requerer um pedido, do tempo que tem de esperar para obter o seu pedido, mas também, do tempo que o funcionário tem para dar resposta a cada um destes pedidos. Esta secção permite acelerar estes processos, ao passo que: a) permite que o cidadão não tenha que se ausentar do seu emprego; b) diminui o tempo de espera em filas; c) oferece maior comodidade, especialmente a pessoas com mobilidade reduzida; d) diminui, em princípio, a quantidade de recursos utilizados nomeadamente a quantidade de papel e e) garante maiores níveis de eficiência e de eficácia uma vez que contribui para uma melhor organização do trabalho, já que contabiliza e divide por áreas temáticas todos os pedidos, num formato que se revela vantajoso para o funcionário, que ganha novas ferramentas que melhoram o seu trabalho e lhe permitem gerir melhor o tempo.

Note-se que não se pretende diminuir o peso do atendimento presencial, especialmente numa freguesia com níveis de analfabetização e de envelhecimento tão altos como na Freguesia do Lumiar. Neste caso, a ideia é: por um lado, racionalizar os processos e permitir que balcão de atendimento presencial tenha mais tempo para se ocupar com o atendimento, acolhimento, aconselhamento e esclarecimento de dúvidas da população, já que o grosso do trabalho administrativo passa diretamente para o *Backoffice*, sem ter obrigatoriamente que passar pelo *Frontoffice*; por outro lado pretende-se dar a hipótese de escolha, oferecendo ao

cidadão duas opções para o mesmo efeito, desta forma este pode escolher aquela que mais lhe aprouver.

2.7.2 Secções Tabelas de Taxas, Editais e Instalações e Horários de Atendimento

Estas secções assumem-se como complemento da secção anterior. Nelas, o cidadão tem acesso a uma tabela detalhada das taxas aplicáveis a cada um dos serviços, divididos por temas. O site atual tem a uma tabela com informação misturada e por vezes pouco clara. Se a tabela estiver dividida por áreas, como por exemplo: a) Serviços administrativos, b) Licenças, c) Utilização de Equipamentos da Autarquia, d) Ciberespaço, e) Atividades afetas à Junta de Freguesia do Lumiar e f) Publicações da Junta de Freguesia, acreditamos que será de consulta e entendimento mais fácil.

A secção Editais serve como o nome indica para divulgar os Editais publicados pela JFL, e a secção Instalações e Horários de Atendimento serve para que o cidadão possa extrair toda a informação relativamente aos horários de atendimento e aos contatos – Morada, números de telefone, Fax, endereços e-mail. Os contatos devem estar divididos por áreas de atuação (Serviços administrativos, Ação Social, Animação Sociocultural, Cultura/História, Desporto, Educação e Toxicodependência²²), divulgando o contato do responsável pela área em questão, para que o contato seja dirigido e não enviado para uma central - isto torna o processo mais rápido e mais eficaz.

2.8 Separador Lumiar para Todos

Esta secção procura alocar as várias atividades levadas a cabo pela JFL ou por atividades diretamente ligadas à mesma. Sendo que cerca de 16% da população tem mais de 65 anos e que cerca de 15%²³ têm menos de 14 anos importa perceber o que pode ser feito por estes grupos, comumente associados a grupos de intervenção prioritária. Este separador foi feito *para Todos*, mas especialmente a pensar nos seniores e nos mais jovens, que têm por norma mais tempo livre.

²² Áreas de acordo com o Mapa de Pessoal 2014, disponível em www.jf-lumiar.pt

²³ Falámos desta e de outras questões relacionadas com a população residente no Lumiar no capítulo anterior.



Figura 3.13 - Separador Lumiar para Todos

Para o efeito criámos duas secções, uma direcionada para os mais velhos e outra direcionada para os mais jovens. O intuito é criar para cada uma das secções um Guia de atividades adequado à sua faixa etária: na secção Atividades Seniores estarão listadas todas as atividades do já existente “Programa Sénior 2014”, que inclui excursões, visitas culturais, Praia Campo Sénior, noites de fado, bailes temáticos e etc. Por seu lado, as Atividades Juvenis deverão listar atividades como: a praia-campo, atividades de férias escolares, atividade do grupo de escuteiros do Lumiar, encontros juvenis promovidos por várias entidades, encontros desportivos, peças de teatro Juvenis ou infantis e todas as outras atividades de cariz juvenil promovidas quer pela JFL, quer por outras entidades.

O separador seguinte, Componente de Apoio à Família (CAF), serve para dar a conhecer aos pais o trabalho feito pelas equipas de animadores socioculturais que operam em diferentes escolas da freguesia sob a coordenação direta da Junta de Freguesia. Para além disso, os pais e encarregados de educação podem obter informação acerca das atividades, do calendário escolar, do seguro escolar e o currículo dos animadores/monitores.

Este separador tem também um perfil interativo, pois sempre que seja necessário efetuar uma inscrição, como para a Praia Campo, o CAF ou para uma Excursão, a inscrição online deve ser uma opção, adaptada à esquematização da figura 3.12.

Os separadores seguintes são reservados à divulgação do trabalho das organizações em causa: o Centro de Desenvolvimento Comunitário, ISU, K’Cidade e Centro de Artes e Formação. Todas estas instituições têm a formação como preceito estrutural, não obstante de se dedicarem também a uma vertente social muito vincada por operarem essencialmente nos bairros mais carenciados da Freguesia. Todas estas instituições se dedicam à inclusão social de jovens carenciados e à formação de adultos em parceria com o IIEFP. Acreditamos que a sua missão pode e deve ter um lugar de destaque no Portal do Lumiar para que o seu trabalho

possa ser divulgado e desta forma ajudar mais pessoas e atrair mais apoios. Por ultimo, este separador tem uma secção com o catálogo de todas as instituições de solidariedade social que atuam no Lumiar ou nas proximidades.

2.9 Separador Bolsa de oportunidades

O último separador do Portal do Lumiar é porventura um dos espaços mais importantes do Portal. Este é um espaço reservado a residentes que ofereçam ou que procurem uma oportunidade de trabalho. Através do registo no Portal, é possível, sem qualquer contrapartida pesquisar oportunidades de trabalho das mais variadas. Este espaço procura ser mais do que uma bolsa de emprego, uma vez que não é necessária a existência de um vínculo contratual entre as duas partes. Qualquer tipo de tarefa pode ser considerado uma oportunidade, mesmo uma tarefa que não seja monetariamente remunerada mas que contenha outro tipo de contrapartida, que pode até ser uma prestação mútua de serviços. Esta bolsa tanto serve para oportunidades de trabalho pontuais (o caso de um serviço de *babysitting* por exemplo), para trabalhos com alguma regularidade (como serviços de jardinagem) ou para trabalhos com contrato sem termo, ou até de voluntariado. A grande missão da Bolsa é permitir que os residentes possam prestar serviços entre si, negociando entre si o tipo de trabalho, a forma e o meio de pagamento. O grau de proximidade existente resulta numa relação de confiança, que facilita a procura. Cria-se um sentimento de entreajuda entre a comunidade, ao mesmo tempo que se fomenta a economia local.

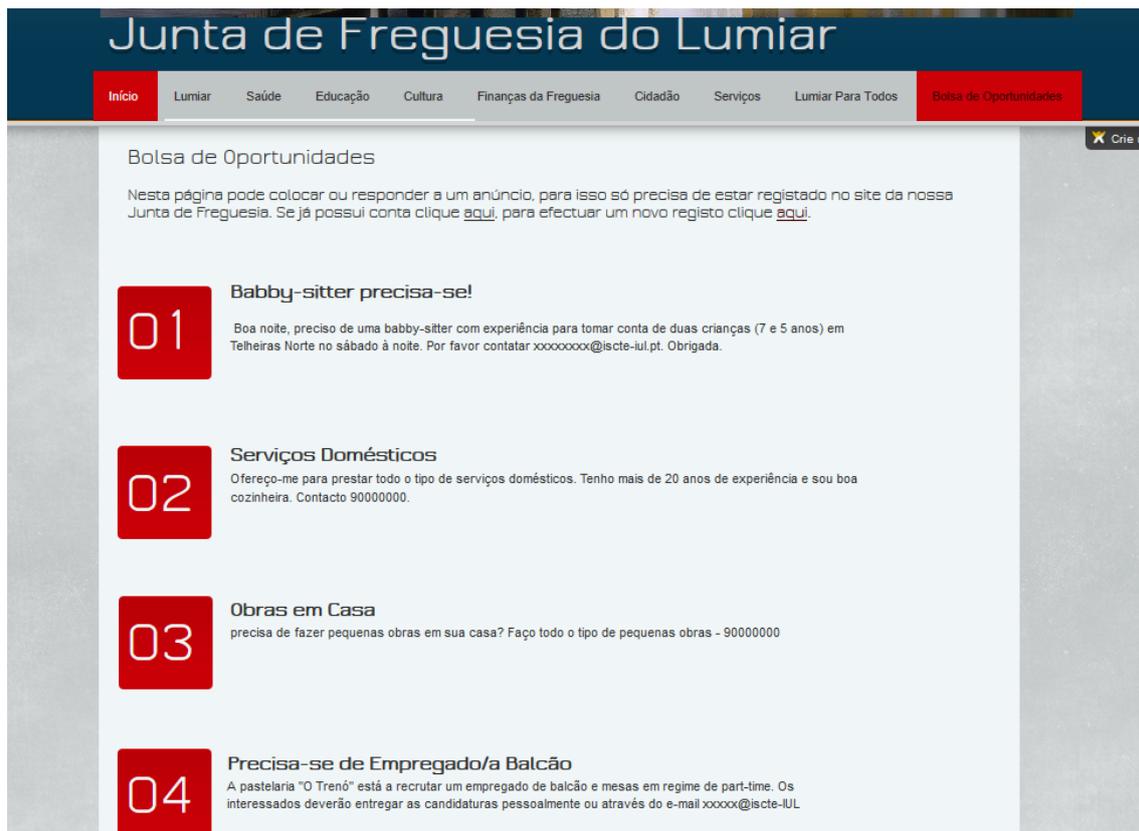


Figura 3.14 - Separador Bolsa de Oportunidades

3. Implementação do Portal do Lumiar: Oportunidades e Constrangimentos

A implementação do Portal Lumiar representa um serie de oportunidades, mas também alguns constrangimentos. Em primeiro lugar, importa referir que as funcionalidades que este oferece afiguram-se como uma nova cultura organizacional, baseada a) na modernização, b) na simplificação, C) transparência e na d) prossecução de maior eficiência e eficácia.

- a) *Modernização*: neste capítulo começamos por mostrar a *Homepage* do atual site da Junta de Freguesia. Mais do que perceber que o atual site se encontra desatualizado, entendemos que este não representa uma verdadeira ferramenta de trabalho para a junta de freguesia. Consideramos que o site não é mais atualizado simplesmente porque não é entendido como uma mais-valia, nem como uma extensão da ação da própria junta, limitando-se a existir. Ora, este facto evidencia que a organização administrativa da JFL não evoluiu de acordo com as tendências de modernização administrativa que consideram a rede como pilar da modernização administrativa (Fonseca e Carapeto, 2009). A criação do Portal do Lumiar resulta na aplicação

intensiva das TIC aos processos de prestação de serviços e relacionamento dos governos com os cidadãos, através da intermediação eletrónica, ou seja, aquilo que Vaz (2005) considera Governo eletrónico. Segundo Fonseca e Carapeto (2009), a criação de um Portal representa sempre uma inovação e um avanço tecnológico, independentemente do seu grau de complexidade.

- b) *Simplificação*: A simplificação é considerada por nós elemento fundamental e indispensável para o sucesso do Portal, que deve estar presente em todas as suas valências, como forma de garantir o mínimo de exclusão possível. Esta simplificação pretende estar garantida quer nas formas de interatividade do Portal, de forma a facilitar os processos, quer nas páginas dedicadas à consulta, promovendo um acesso rápido e eficaz. Mas a simplificação resulta também num incentivo à própria consulta, porque se o Portal tiver um grau de complexidade demasiado elevado, o número de pessoas capazes de o consultar e utilizar será bastante mais reduzida.
- c) *Transparência*: A prestação de contas tem vindo a ganhar maior destaque nas novas teorias de modernização administrativa. O New Public Service defende que a prestação de contas é um instrumento essencial para a promoção da transparência e da confiança da administração e do poder político perante os cidadãos, que reservam o direito de ter acesso a essa informação (Denhardt e Denhardt, 2000). A divulgação de informação pertinente acerca das opções, dos gastos e receitas da JFL, cria condições para que se estabeleçam relações de confiança entre o executivo e os cidadãos. A difusão de informação relevante permite aos cidadãos monitorar, controlar e avaliar as ações do governo, tendo ainda a vantagem de poder aumentar os níveis de legitimidade e de efetivação das políticas públicas (Vaz, 2005).
- d) *Prossecução de maior eficiência e eficácia*: Acreditamos que uma boa gestão pública, ainda que tenha como principal finalidade o interesse público, deve ser baseada em preceitos de eficiência e eficácia a fim de se tornar sustentável. A nossa expectativa nesta matéria, é que, com a criação do Portal, estes preceitos possam também ser alcançados. O aumento da eficiência traduz-se na possibilidade de redução de recursos, sejam eles financeiros ou não. Um dos recursos de que falamos é o tempo: a redução da necessidade de atendimento presencial poupa tempo aos funcionários e aos cidadãos, que não têm que se deslocar, e que têm a possibilidade de obter serviços 7 dias por semana durante 24 horas, além de diminuir os níveis de discricionariedade no

atendimento (Snellen, 2000). Por outro lado, os serviços *online* contribuem também para a diminuição do tempo de atendimento presencial, o que garante aos funcionários mais tempo para executar outras tarefas. A utilização do Portal permite também à Junta de Freguesia emitir avisos, divulgar serviços e novas competências e estar mais perto da população. Quanto maior for a utilização do portal por parte dos cidadãos, menor será a necessidade da Junta de utilizar outras formas de comunicação que se refletem invariavelmente num acréscimo das despesas com comunicação (publicidade, flyers, panfletos etc.). Os recursos então poupados, sejam eles de tempo, humanos ou financeiros podem ser canalizados para outras funções que permitam uma melhoria dos níveis de eficácia: i) na concretização dos objetivos estipulados à administração e ii) na aplicação e efetivação de políticas públicas.

Contudo, o Portal do Lumiar tem ainda a pretensão de criar um novo sentido de cidadania e de comunidade entre os fregueses. Talvez devido à sua dimensão, o afastamento dos cidadãos face ao poder político local tem vindo a aumentar: nas últimas eleições autárquicas de 2013, dos 37 511 inscritos na freguesia do Lumiar, apenas 16 817 votaram, resultando numa abstenção de mais de 55%²⁴. Estes números revelam a necessidade de criar formas que instiguem e promovam as práticas de cidadania. O primeiro objetivo passa por estreitar os laços entre a comunidade, de forma a criar um sentimento de identidade e de pertença, para que isso depois se reflita numa cidadania mais ativa, onde o cidadão tenha voz. Mas o mais importante, é a garantia de que esta voz é ouvida, não só pelos seus pares, como por toda a comunidade, incluindo o poder político governante. Desta forma, a participação do cidadão passa a ser revestida de outras formas e não apenas pelo voto. O separador cidadão tem como principal intuito proceder ao *empowerment* do cidadão de que falámos no primeiro capítulo deste estudo, já que este passa a ter a possibilidade de aceder à informação e consultá-la sempre que queira, pode intervir e dar a sua opinião, pode comunicar com a comunidade e pode ainda conhecer o meio onde vive tomando consciência das potencialidades que o envolvem.

Não obstante todos estes benefícios²⁵, a criação deste Portal traz também alguns constrangimentos. O mais importante é talvez o risco de exclusão social. Como vimos no capítulo anterior, estas novas formas de comunicação geram novas formas de exclusão social, onde aos menos instruídos, se juntam os que não têm acesso às novas tecnologias, ou que

²⁴ www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2013/

²⁵ No primeiro capítulo falámos com detalhe acerca das vantagens e desvantagens dos Portais Públicos segundo Fonseca e Carapeto (2009).

mesmo tendo acesso, não têm literacia digital suficiente para usufruir dos serviços disponíveis. (Snellen, 2000). Este é um fenómeno que carece de especial atenção numa freguesia como o Lumiar que tem características tão particulares como também vimos no capítulo anterior. Se por um lado, 41,8% da população tem estudos ao nível do ensino superior, por outro, 14% desta população não tem estudos de nenhum nível. No entanto, não acreditamos que o desenvolvimento possa ser travado com receio de excluir alguns, ao mesmo tempo que também não acreditamos que as escolhas de um executivo não tenham em conta as especificidades da população em causa., mas acreditamos que é possível obter um equilíbrio, através da aplicação progressiva de medidas e, acima de tudo, através da formação.

Torna-se por isso impossível ponderar a implementação do Portal do Lumiar se este não for acompanhado por ações de formação, que de forma gratuita, expliquem ao utilizador as funcionalidades do Portal, e de que forma pode otimizar a sua experiência de consulta e navegação. O Ciber Espaço é uma sala pública já existente e gerida pela JFL, que conta com um considerável parque tecnológico. A existência deste espaço oferece duas grandes vantagens à aplicação do Portal: i) esta sala é ideal para receber as ações de formação que devem acompanhar a implementação do portal, ii) por outro lado, o parque oferece a possibilidade a quem não dispõe de equipamento tecnológico em casa, de usufruir dos serviços prestados pelo portal, tendo ainda a possibilidade de ser acompanhado por pessoal especializado.

À necessidade de formação, junta-se também a necessidade de divulgação. Se a população não tiver conhecimento da existência do Portal e que este é efetivamente uma mais-valia no seu quotidiano, então não servirá de nada. Na fase de lançamento, o portal precisa de ser divulgado através dos meios de comunicação locais, através de panfletos, *outdoors* e em todos os espaços afetos à JFL, mesmo que isso acarrete despesas.

Por último, a implementação do Portal deverá implicar a criação de um gabinete, relacionado com as questões do mesmo. Este gabinete deverá contar com um Gestor do Portal que deve ser o administrador e moderador do Mural e da Bolsa de Oportunidades, cuidando para que os comentários e ofertas respeitem sempre os critérios de publicação; e ainda com um técnico que recolha e coordene a informação antes de esta ser publicada. É o canal de comunicação de que falámos no ponto 3.3.2: para que o portal possa ser sempre mantido atualizado é importante que exista alguém dedicado aos conteúdos de informação do mesmo, que estabeleça uma via de contato entre os cidadãos e o portal e que defina os conteúdos de acordo com as opções do executivo. Para que o Portal cumpra o seu objetivo, tem que dar a garantia de ter sempre informação fidedigna e atualizada.

Como qualquer projeto que envolva um número alargado de pessoas, é natural que a implementação do Portal do Lumiar possa sofrer algumas complicações e até alguma resistência por parte quer dos cidadãos quer dos funcionários. Contudo, a mudança é cada vez mais necessária e acreditamos que se esta for introduzida de uma forma gradual e faseada conseguirá melhorar rapidamente as ligações entre a junta de freguesia e os seus fregueses.

CONCLUSÃO

A questão da reforma e da modernização administrativa têm assumido um papel de grande destaque nas últimas décadas. No entanto, as razões que normalmente justificam a necessidade de reforma surgem sempre de uma forma bastante limitativa, tendo como principal missiva a redução do papel do Estado na sociedade e a diminuição das suas despesas, destacando a eficiência e a eficácia da administração pública como principal finalidade da reforma, ao mesmo tempo que questões como o fomento da participação cívica, da cidadania activa ou a renovação do sistema político têm tendência a ficar na penumbra. É cada vez mais importante que se comece a falar nestas questões e que se criem instrumentos que permitam e fomentem o alargamento da influência dos cidadãos, e da sociedade civil em geral, na tomada de decisão. Mas isto só será possível se existir uma verdadeira mudança no paradigma mental e cultural das sociedades. É necessário reaproximar o cidadão do sistema político, porque como vimos, o afastamento e a desconfiança são uma realidade que tem tendência a aumentar, devido ao aumento da descredibilização dos partidos políticos, dos governantes e até do próprio sistema político.

Diante disto, importa criar para as políticas públicas um maior equilíbrio naquilo que se pretende que sejam medidas eficientes e eficazes, mas também equitativas e legítimas. Essa legitimidade pode ser reforçada através da participação da sociedade na formulação dessas medidas e da transformação do modelo governo/governados para uma relação de governança.

Ao mesmo tempo, existe outro padrão que precisa de mudar: o da educação cívica. O contexto de governança só poderá ser viável e sustentável se a sociedade civil tiver os meios e o conhecimento para poder tomar decisões. Não se pode pedir intervenção de alguém que não tenha capacidades para o fazer, por isso mesmo, é preciso criar uma estrutura educacional, de fomento à literacia da cidadania. Mas este é um processo geracional que demora o seu devido tempo, cabendo por isso ao estado garantir a promoção destes valores de uma forma gradual e universal, através de políticas de educação e sensibilização para a cidadania.

É também função do estado e dos seus governantes reconhecer o crescente desinteresse e o aumento da descredibilização das instituições políticas e criar mecanismos para colmatá-los. A procura da legitimidade democrática não deve ser apenas uma preocupação presente de 4 em 4 anos. Como várias vezes assinalámos neste estudo, a democracia não se esgota no voto. A sociedade mudou, em 40 anos a sociedade portuguesa evoluiu e desenvolveu-se a par das instituições que surgiram com a democracia. Se em 1974 Portugal era um país com um elevadíssimo grau de analfabetos, hoje essa realidade é diferente: Portugal conta hoje com uma série de pessoas aptas, instruídas e com capacidade

para contribuir. Todavia, o contributo será tanto mais efetivo e motivado na medida em que as oportunidades institucionais, em instâncias específicas, sejam alargadas.

A introdução das TIC na vida das sociedades é talvez o fator que mais tem alimentado essa evolução, resultando numa ascensão do *empowerment* dos cidadãos de que falámos anteriormente. A sociedade da Informação e do conhecimento é uma realidade indiscutível, que deixa duas hipóteses: ou nos deixamos ultrapassar por ela, ou procuramos acompanhá-la utilizando as ferramentas e aproveitando as oportunidades que esta oferece. Foi precisamente esse o problema que detetámos na JFL. Os meios e os instrumentos estão disponíveis, então porque não tirar deles o melhor proveito? Consideramos que é uma questão de escolha, de organização e definição de prioridades. Mas é também o resultado direto da cristalização e da estagnação do paradigma organizacional assente nas autarquias, com especial destaque nas freguesias. Tudo isto resulta na falta de inovação e na renovação de modelos de cariz burocrático, que são a nosso ver, resultado de um sistema político que permitiu durante vários anos a renovação ilimitada de mandatos autárquicos e da ausência de discussão acerca de uma reforma do poder local.

Inversamente, o Portal do Lumiar não é um projeto estanque. É uma plataforma que pretendemos que venha a ser desenvolvida ao longo do tempo, evoluindo de acordo com novas oportunidades tecnológicas que possam surgir e que sirvam os interesses da população local e até do poder político. Desta feita, o Portal pode ser adaptado às necessidades da população, que dentro de alguns anos não serão necessariamente as mesmas.

Não cabe aqui referir novamente as vantagens e as desvantagens do portal, mas assumimos que a nossa principal preocupação relativamente Portal prende-se com o risco de exclusão. Para elaborar o estudo acerca da população baseámo-nos nos dados do instituto nacional de estatística, mas neles não conseguimos obter dados sobre a ligação à internet em casa ou posse de computador, uma vez que os dados existentes a esse respeito têm como nível geográfico mais baixo o município. Ponderámos a aplicação de um questionário que visasse medir a percentagem de núcleos habitacionais com computador e acesso à internet e qual a predisposição da população em utilizar o portal. No entanto, para um universo de mais de 40 mil habitantes, a amostra que poderíamos estudar, dentro do tempo disponível, não seria verdadeiramente representativa pelo que optámos por não o fazer. Acreditamos, que caso seja do seu interesse, a JFL terá mais e melhores recursos para proceder ao levantamento destas percentagens e assim perceber se as vantagens da implementação do Portal superam o risco de exclusão.

Ainda que algumas destas questões impliquem um aumento da despesa, acreditamos que os resultados obtidos superarão esse constrangimento. O Portal deve ser entendido como uma ferramenta de apoio para os cidadãos, para os funcionários e para o executivo, pelo que, o desafio que lançamos é que todos o utilizem, o partilhem e essencialmente, que o melhorem, por um Lumiar melhor, por um Lumiar para todos.

FONTES

Legislação consultada:

- Lei n.º 11/82, de 2 de junho – Regime de criação e extinção das autarquias locais e de designação e determinação de categoria das povoações.
- Lei n.º 8/93, de 5 de março – Estabelece o regime jurídico de criação de freguesias
- Lei n.º 159/99, de 14 de setembro – Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.
- Lei n.º 169/99, de 18 de setembro – Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.
- Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro – Primeira alteração à lei n.º 169/99.
- Decreto-lei n.º 7/2003 de 15 de janeiro – Regula as competências dos conselhos municipais de educação.
- Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro – Aprova o Regime Jurídico do Setor Empresarial Local.
- Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro – Aprova o Orçamento de Estado para 2008.
- Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro – Aprova a Lei das Finanças Locais
- Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro - Aprova o orçamento de Estado para 2009
- Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho – Desenvolve o quadro de transferências de competências para os municípios em matéria de educação.
- Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril – Aprova o orçamento de Estado para 2010.
- Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro – Aprova o Orçamento de Estado para 2011.
- Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro – Terceira alteração à Lei 53-F/2006.
- Lei n.º 22/2012, de 30 de maio – Aprova o Regime Jurídico da Reorganização administrativa territorial autárquica,
- Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro – Reorganização administrativa de Lisboa
- Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro – Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

Sítios eletrónicos

- www.anafre.pt – Associação Nacional de Freguesias Portuguesas;
- www.autarquicas2013.mj.pt – Resultados das Eleições Autárquicas de 2013;
- www.censos.ine.pt – Instituto Nacional de Estatística - Censos de 2011;
- www.dgo.pt – Direção-Geral do Orçamento;
- www.dre.pt – Diário da República Eletrónico;
- www.gebalis.pt – EEM – Gestão dos Bairros Municipais de Lisboa;
- www.ine.pt – Instituto Nacional de Estatística;
- www.jf-lumiar.pt – Junta de Freguesia do Lumiar;
- www.jf-pampilhosa.pt – Junta de Freguesia de Pampilhosa da Serra;
- www.poradata.pt – Base de Dados de Portugal Contemporâneo;
- www.portalautarquico.pt – Direção-Geral das Autarquias.

Documentos Eletrónicos

- Araújo, Joaquim (2003) “A Governação Local e os Novos Desafios”. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3303/1/ArtigoMirandela.pdf>
- Comissão das Comunidades Europeias (2001), “Livro Branco Sobre a governança europeia”, Disponível em: http://www2.ufp.pt/~lmbg/reserva/lbg_socinformacao04.pdf
- Gouveia, Luis Manuel Borges (2004), “Notas de contribuição para uma definição operacional”. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110109_pt.htm
- Vaz, José Carlos (2005) “Governança eletrônica: para onde é possível caminhar?”. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/745/745.pdf>

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araújo, Joaquim Filipe (2000), “Tendências recentes de abordagem à Reforma Administrativa”, Rapp – *Revista de Administração e Políticas Públicas*, I (1).
- Araújo, Joaquim Filipe (2013), “Da nova gestão pública à nova governação pública: pressões emergentes na administração pública” em César Madureira e Maria Asensio (org.) *Handbook de Administração Pública*, Lisboa, INA.

- Beltrán, José Maria Vidal e Joan Prats I Catalá (2005), *Gobernanza*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Bevir, Mark (2013), *Governance, A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press.
- Bilhim, João (2004), *A governação nas autarquias locais*, Porto, SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Bouckaert, Geert (2005), “Technical and Cultural Perspectives on Good Governance”, comunicação apresentada no 2º Europe Senior Forum de *Perspectives on Good Governance*, de 13 a 15 de Setembro, Beijing.
- Cabugueira, Artur (2000), “Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local. Análise de alguns aspectos de política económica regional” em *Gestão e desenvolvimento*, (9), 103-136.
- Canotilho, José Joaquim Gomes (2000), “Paradigmas de Estado e paradigmas de Administração Pública”, em *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Lisboa, INA.
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005), *Administração Pública – modernização, qualidade e inovação*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Carvalho, Bento (2009), *A desmaterialização de processos no âmbito do sistema de homologação de produtos fitofarmacêuticos*, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.
- Carvalho, Manuel Ferreira (2011), “Gestão pública: um novo paradigma para a governação da administração local em Portugal”, comunicação apresentada no 8.º Congresso Nacional do INA, realizado entre os dias 21 e 22 de Novembro, Lisboa.
- Catalá, Joan Prats I (2005), *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza* “Las transformaciones de las administraciones publicas de nuestro tiempo”. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Coelho, José (1997), *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*, Lisboa, Missão para a Sociedade da Informação/Ministério da Ciência e da Tecnologia;
- Cruz, Nuno Ferreira da e Rui Cunha Marques (2002), “Índices de Governança municipal: utilidade e exequibilidade”, comunicação apresentada no 8.º Congresso Nacional do INA, realizado entre os dias 21 e 22 de Novembro, Lisboa.
- Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering", *Public Administration Review*, vol. 60 (6).
- Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2001), "The New Public Service. Putting Democracy First", *National Civic Review*, vol. 90 (4).
- Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2003a), *The New Public Service: Serving, not Steering*, New York, M. E. Sharpe.
- Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2003b), "The New Public Service: An Approach to Reform", *International Journal of Public Administration*, vol. 8 (1).
- Fernandes, António Teixeira (1992), “Poder local e Democracia”, comunicação apresentada no II Congresso português de sociologia, realizado entre os dias 5 e 7 de Fevereiro, Fundação Calouste Gulbenkian;
- Ferraz, David e Helena Alexandre (2008), “Que espaço para uma cidadania activa e participativa no contexto das reformas da administração pública em Portugal?” Comunicação apresentada no 6º Congresso Nacional de Administração Pública, realizado entre os dias 29 e 30 de Outubro, Lisboa.
- Fonseca, Fátima e Carlos Carapeto (2009), *Governança, Inovação e Tecnologias: O Estado Rede e a Administração Pública do Futuro*. Lisboa, Edições Sílabo.
- Giauque, David (2003), "New Public Management and Organizational Regulation: the Liberal Bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69 (4).
- Koning, klaus (1999), “Good governance – as steering and value concept for the modern administrative state”. Em J. Corkery (org.) *Gouvernance: concepts et applications*, Bruxelas, IISA.
- Koning, Klaus (2004), “Gobernar en Gobernanza” *Revista Insituciones y Desarrollo* (16) 171-194.
- Madureira, César (2004), “Do Welfare State ao conceito de Governance: que futuro para as administrações públicas no início do século XXI?” Comunicação apresentada no 2º Congresso Nacional de Administração Pública *Projectos de mudança*, realizado entre os dias 3 e 4 de Novembro, Lisboa.
- Majone, Giandomenico (1997), "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy*, vol. 17 (2).
- Montalvo, António Rebordão (2003), *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*, Coimbra, Almedina.

- Moreira, José Manuel e André Azevedo Alves (2009), “Gestão Pública: Entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da governação pública”. *Revista Enfoques*, vol. VII (11).
- Moro, Giovanni (2003), “The citizen’s side of governance”, em *A face oculta da governança – Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, INA.
- Mozzicafreddo, Juan (1998), "Estado, Modernidade e Cidadania", em José Manuel Leite Viegas e António Firmino da Costa (org.), *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001a), "Modernização da Administração Pública e Poder Político", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Lisboa, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001b), "Cidadania e Administração Pública em Portugal", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Lisboa, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2003), "A responsabilidade e a cidadania na administração pública", em Juan Mozzicafreddo, *et. al.* (org.), *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan *et. al.* (1988), “O Grau zero do Poder Local”, em *A sociologia portuguesa na viragem do século – Atas do 1.º Congresso português de sociologia*, (1), Lisboa, Fragmentos.
- Mozzicafreddo, Juan *et. al.* (1991), *Gestão e Legitimidade no Sistema Político local*, Lisboa, Escher.
- Neves, Maria José L. Castanheira (2004), *Governo e Administração Local*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Rodrigues, Artur Simões (2010), *Sistema integrado de comunicação interna no Município: o Município de Alcanena*, trabalho de projeto em mestrado de administração pública, Lisboa, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.
- OCDE (2008) *The state of the Public Service*, OECD Publishing
- OECD (2002) *A Governância no século XXI*, GEPE, Lisboa.
- Pauleta, Carlos Mendes (1997) “As Freguesias - história e actualidade” *Finisterra*, (64), 145-148;
- Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber's Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach", *The Indian Journal of Public Administration*, vol. XXXIX (4).
- Pitschas, Rainer (2003), "Reformas da administração pública na União Europeia: Porque necessitamos de mais ética no serviço público?", em Juan Mozzicafreddo, *et. al.* (org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (2007), “Gestão do valor público. Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum” em Juan Mozzicafreddo *et. al.* (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora.
- Pollitt, Christopher and Peter Hupe (2009) “Talking Governance: the role of magic concepts”, comunicação apresentada na conferência de *European group for Public Administration*, Saint Julian’s, Malta 2 a 5 de Setembro.
- Rato, Helena (2010) “Crise e democracia: resolução da crise e aprofundamento da democracia” em Eduardo de Sousa Ferreira *et. al.* (org.) *Investigação e prática em economia*, Lisboa, Principia.
- Rocha, J. A. Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.
- Rocha, J.A. Oliveira (2013) “Mudança do Estado e mudança da Administração Pública: a história de uma disciplina” em César Madureira e Maria Asensio (org.) *Handbook de Administração Pública*, Lisboa, INA.
- Rodrigues, Luís (2002), *Arquitetura dos Sistemas de Informação*, Lisboa, FCA – Editora de Informática.
- Santos, José António (1995) *As Freguesias – História e actualidade*, Lisboa, Celta.
- Silveira, Paulo (2013) *Três povos, três aldeias, uma freguesia: o projeto de um desenho da reforma administrativa local*, Dissertação de Mestrado em ciência política, Covilhã, Universidade da Beira Interior.
- Simões Lopes, António (2002) “Globalização e desenvolvimento regional” *Gestão e Desenvolvimento*, (11), 9-25.
- Snellen, Ignace (2002), “Electronic governance: implications for citizens, politicians and public servants”, *International Review of Administrative Sciences*, vol.68, (2).
- Vidigal, Luís (2003), “A cidadania activa e as novas comunidades virtuais. O papel das TIC no relacionamento entre o Estado e o Cidadão”, em *A face oculta da governança – Cidadania*,
- Viegas, José Manuel Leite (2004) “Implicações democráticas das associações voluntárias, o caso português numa perspectiva comparativa europeia”, *Sociologia Problemas e Práticas* (46).
- Zbyszewski, João Paulo (2006), *O Financiamento das Autarquias Locais Portuguesas. Um estudo sobre a provisão pública municipal*, Coimbra, Almedina.