



INSTITUTO POLITÉCNICO DA GUARDA

ESCOLA SUPERIOR DE TECNOLOGIA E GESTÃO

**MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DAS
AUTARQUIAS LOCAIS**

**A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E O PROCESSO DE
TOMADA DE DECISÃO:**

**CASO DE ESTUDO: MUNICÍPIOS DE OLIVEIRA DE
AZEMÉIS E DE FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO**

PROJECTO APLICADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

EM GESTÃO

ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

SUSANA MARIA GONÇALVES DA SILVA

fevereiro de 2012



INSTITUTO POLITÉCNICO DA GUARDA

ESCOLA SUPERIOR DE TECNOLOGIA E GESTÃO

**MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DAS
AUTARQUIAS LOCAIS**

**A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E O PROCESSO DE
TOMADA DE DECISÃO:**

**CASO DE ESTUDO: MUNICÍPIOS DE OLIVEIRA DE
AZEMÉIS E DE FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO**

**PROJECTO APLICADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE
EM GESTÃO**

ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Orientador: Prof. Doutora Maria Manuela Santos Manuela Natário

Coorientador: Prof. Doutor Gonçalo Poeta Fernandes

SUSANA MARIA GONÇALVES DA SILVA

fevereiro de 2012

Aos meus Pais, José e Fernandina

Ao meu irmão, Marco ...

AGRADECIMENTOS

Esta é das partes mais complicadas da dissertação de mestrado, há sempre receio de esquecer um agradecimento, aquela pessoa que nos ajudou e sem a qual não teríamos conseguido terminar a nossa investigação.

Manifesto o meu reconhecimento ao Instituto Politécnico da Guarda e a todos os professores do Mestrado pelo alto nível pedagógico nele conseguido e pela oportunidade e condições que me deram para realizar este trabalho, concretizando nele um sonho tão desejado.

Desejo manifestar o meu profundo agradecimento à Professora Doutora Manuela Natário, orientadora da dissertação, pela permanente disponibilidade e pelas palavras de incentivo mas sobretudo de alerta que serviram para que tivesse uma atitude mais atenta.

Devo ainda uma palavra de reconhecimento ao Professor Doutor Gonçalo Poeta, coorientador, pela forma como soube conjugar o sentido crítico e exigente com louvor enfático e sempre estimulante.

Finalmente, e não menos importante, um agradecimento ao meu namorado Bruno Castro pelos desabafos e incentivo para continuar a desenvolver o trabalho e pela renúncia a tantas horas de presença e de convívio.

Do fundo do meu coração, obrigada a todos que me apoiaram.

RESUMO

A boa governação e a efetiva participação dos cidadãos são os dois parâmetros orientadores das democracias modernas, onde na teoria geral da administração verificam-se limitações impostas pelos diversos sistemas de planeamento e execução das políticas públicas e pelos tipos de democracia e de governância decorrentes.

A participação dos cidadãos nos assuntos públicos assumirá maior ou menor dimensão consoante as regras que os sistemas imprimem nas aspirações de funcionamento do Estado e dos organismos que concretizam as suas funções.

A governância, um conceito atualmente muito vulgarizado, diz respeito à forma como os governos e outras organizações sociais interagem, como se relacionam com os cidadãos e como são tomadas as decisões num mundo cada vez mais complexo.

O objetivo deste trabalho é analisar a participação e o envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisão na Administração Local e, simultaneamente, verificar se o modelo de governância local contribui para uma boa modernização pública, mais próxima do cidadão.

Para atingir este propósito organiza-se este trabalho em duas partes: na primeira explanam-se alguns conceitos fundamentais ao nível dos modelos de gestão pública, explicando em que consiste a governância e as reformas administrativas ocorridas em Portugal e aferindo o modo como podem ser determinantes para o processo de tomada de decisão e da integração dos cidadãos na administração local. Com base nestas reflexões, parte-se para um estudo empírico, aplicado aos municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo visando verificar se o modelo de governância local contribui para uma boa modernização pública mais próxima do cidadão. Este trabalho empírico ancora-se na realização de um inquérito aos cidadãos maiores de 18 anos residentes nos municípios em estudo e no tratamento estatístico dos dados obtidos (numa amostra de 278 inquiridos) que proporcionaram a identificação de caminho a seguir no processo de tomada de decisão a nível local, sustentada pela governância local.

Palavras-Chave: Administração Pública, Poder local; Participação dos Cidadãos; Satisfação; Governância.

ABSTRACT

Good governance and effective participation of citizens are the two guiding parameters of modern democracies, where the general theory of administration there are limitations imposed by the various systems planning and implementation of public policies and the types of democracy and governance arising.

Citizen participation in public affairs will assume greater or lesser extent depending on the rules that the print systems operating in the aspirations of the State and the bodies which embody their roles.

Corporate governance, a concept now very widespread, with respect to how governments and other social organizations interact, how they relate to citizens and how decisions are made in a world increasingly complex.

The objective of this study is to analyze the participation and involvement of citizens in decision making in Local Government simultaneous check whether the model of local governance contributes to a good public modernization, closer to the citizen.

To achieve this purpose this paper is organized in two parts: the first to explain some fundamental concepts at the level of public management models, explaining what is the governance and administrative reforms that took place in Portugal and measuring how they can be decisive to the process of decision making and the integration of citizens in local government. Based on these considerations, we proceed to an empirical study, applied to the municipalities of Oliveira de Azeméis and Figueira de Castelo Rodrigo to verify the process of decision making and the integration of people checking the model of local governance contributes to good modernizing public closer to the citizen. This empirical work is anchored in conducting a survey of citizens over 18 years residing in the cities under study and the statistical treatment of data (a sample of 278 respondents) who provided the identification of way forward in the process of decision making local level, supported by local governance.

Key Words: Public Administration, Local Power, Citizen Participation, Satisfaction; Governance.

ÍNDICE GERAL

Agradecimentos.....	iv
Resumo.....	v
<i>Abstract</i>	vi
Glossário	xv
Introdução	1
Capítulo I – Modelos de Administração e Gestão Pública.....	5
1.1 Enquadramento teórico	6
1.2 Modelos de Gestão Pública	8
1.2.1 Teorias Clássicas.....	8
1.2.2 Modelo Profissional	16
1.2.3 Os fundamentos da Reforma Administrativa.....	18
1.2.4 Administração Gestionária (1975-1995).....	21
1.2.5 Governância: a reinvenção da Gestão Pública (de 1995 à atualidade)	26
1.2.5.1 Conceitos e práticas de governância	37
1.3 Síntese	40
Capítulo II – A Administração Pública em Portugal: Reformas e Administração Municipal	43
2.1 Nota introdutória	45
2.2 As Reformas Administrativas em Portugal.....	47
2.2.1 Conceito de reforma administrativa.....	47
2.2.2 Reforma Administrativa no “Estado Novo”.....	48
2.2.3 A Revolução de Abril de 1974 e a Reforma Administrativa (1974 – 1985).....	49
2.2.4 A Reforma Administrativa como “New Public Management” (1986 – 1995).....	50
2.2.5 A Reinvenção da Administração Pública (1996-1999).....	52
2.2.6 A Reforma Administrativa de 2000 à atualidade.....	54
2.3 A Administração Municipal e o Processo de Tomada de Decisão.....	59
2.3.1 As Autarquias Locais.....	59
2.3.2 Princípios gerais e atribuições dos municípios.....	62

2.3.3 Competências orgânicas dos municípios.....	63
2.3.4 O Processo de Tomada de Decisão.....	64
2.4 Síntese.....	65
Capítulo III - Metodologia de Investigação	66
3.1 Nota Introdutória.....	67
3.2 Objetivos e Hipóteses de Investigação.....	68
3.2.1 Objetivos Específicos de Investigação.....	68
3.2.2 Hipóteses de Investigação.....	68
3.3 Universo de investigação e seleção da amostra para recolha de dados	69
3.4 Recolha de Dados.....	71
3.5 Análise dos dados obtidos por inquérito	73
3.6 Síntese	76
Capítulo IV - Diagnóstico Territorial.....	77
4.1 Nota introdutória	78
4.2 Os municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo	78
4.3 Demografia.....	80
4.4 Sistema Urbano e Povoamento de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo .	87
4.5 Elementos Sociais	88
4.5.1 Saúde.....	88
4.5.2 Educação	89
4.5.3 Indicadores de despesa dos municípios.....	91
4.6 Síntese	93
Capítulo V - Tratamento e Discussão de Resultados	94
5.1 Nota introdutória	95
5.2 Caracterização Geral dos Indivíduos da Amostra	95
5.3 Participação dos cidadãos na tomada de decisões na Administração Pública.....	97
5.5 Imagem e Qualidade Global Apercebida da Administração Pública Local	100
5.6 Áreas de atuação/Atributos da Administração Pública	106

5.7 Modernização da Administração Pública: Análise de Regressão	110
5.8 Valorização dos Atributos da Administração Pública e as Características Sociodemográficas do Indivíduo	116
5.9 Síntese	118
Capítulo VI - Conclusões da Investigação, Contributos e Limitações e Futuras Investigações	121
6.1 Conclusões Finais da Investigação.....	122
6.2 Contributos para a Ciência	124
6.3 Principais Limitações da Investigação	125
6.4 Sugestões para Futuras Investigações	125
Bibliografia	126
Legislação	140
Anexo I	145

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo Burocrático.....	13
Figura 2 – Comparação das Teorias Clássicas.....	15
Figura 3 – Estilos de gestão.....	20
Figura 4 – Paradigmas da Reforma.....	32

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1 – Mapa de Portugal.....	78
--------------------------------	----

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da população residente no município de Oliveira de Azeméis, entre 2001 e 2011.....	81
Gráfico 2 – Evolução da população residente no município de Figueira de Castelo.....	82
Gráfico 3 - Evolução dos grupos etários entre 1999 e 2009, em Oliveira de Azeméis.....	82
Gráfico 4 – Evolução dos grupos etários entre 1999 e 2009, em Figueira de Castelo Rodrigo...83	
Gráfico 5 – Índice de envelhecimento (1999-2009).....	85
Gráfico 6 - Evolução da natalidade e mortalidade no município de Oliveira de Azeméis, entre 1999 e 2009.....	86
Gráfico 7 – Evolução da taxa de natalidade e da taxa mortalidade no município de Figueira de Castelo Rodrigo entre 1999 e 2009.....	87
Gráfico 8 – Idade dos inquiridos.....	96
Gráfico 9 – Frequências/Áreas de Atuação.....	107

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Funções da Administração	12
Quadro 2 – Componentes da Nova Gestão Pública	23
Quadro 3 – Comparação dos modelos de gestão pública.....	24
Quadro 4 – Evolução do conceito de governância	29
Quadro 5 – Administração Pública Tradicional, Nova Gestão Pública e Governância	36
Quadro 6 – Governo e Governância Contrastadas	37
Quadro 7 – Órgãos das autarquias locais	60
Quadro 8 – Órgãos do Município.....	63
Quadro 9 – Teste de Normalidade K-S ...75Quadro 10 – Indicadores demográficos comparativos entre os municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo	80
Quadro 11 – Taxa de Desemprego (2004-2011)	85
Quadro 12 – Indicadores de saúde dos municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo (2008/2009).....	89
Quadro 13 – Indicadores de educação, por município, do ano letivo 2008/2009	90
Quadro 14 – Principais indicadores de despesas das câmaras – 1998/1999 e 2008/2009.....	91
Quadro 15 – Habilitações Literárias.....	96
Quadro 16 – Ações de participação na Administração Pública	97
Quadro 17 – Responsabilidade pelo funcionamento da Administração Pública.....	98
Quadro 18 – Teste do Qui-Quadrado – Reclamações por escrito/género	98
Quadro 19 – Teste do Qui-Quadrado – Participação em assembleias-gerais/reuniões	99
Quadro 20 – Teste do Qui-Quadrado – Satisfação com a educação e serviços disponíveis on-line <i>versus</i> municípios.....	99
Quadro 21 – Teste Binominal – Estar envolvidos na construção do seu município em grupo/associações.....	100
Quadro 22 – Teste de diferenças de médias	102
Quadro 23 – Análise ANOVA	104
Quadro 24 – Constituição dos Clusters	105
Quadro 25 – Município/Clusters	106
Quadro 26 – Frequências/Atributos	108
Quadro 27 – Frequências/Qualidade	109

Quadro 28 – Apreciação da modernização em função da imagem e qualidade global da Administração Pública Local	112
Quadro 29 – Apreciação da qualidade em função da eficiência Administração Pública	114
Quadro 30 – Apreciação da satisfação das áreas de atuação da Administração Pública em função dos clusters	115
Quadro 31 – Output da Análise da Variância da Equação de regressão linear	116
Quadro 32 – Apreciação da modernização em função das características sociodemográficas do indivíduo	117

GLOSSÁRIO

APL	Administração Pública Local
ART	Artigo
BEP	Bolsa de Emprego Público
BIN	Beira Interior Norte
CECRA	Gabinete de Estudos da Reforma Administrativa
CEFA	Centro de Estudos e Formação Autárquica
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGAIEC	Direção Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGAP	Direcção-Geral da Administração Pública
EN1	Estrada Nacional 1
FEDER	Fundo Económico de Desenvolvimento Regional
FESAP	Frente Sindical da Administração Pública
FSE	Fundo Social Europeu
IC2	Itinerário Complementar 2
INA	Instituto Nacional de Administração
INE	Instituto Nacional de Estatística
INFOCID	Sistema Interdepartamental de Informação Administrativa ao Cidadão
IPAC	Instituto Português da Acreditação
IPQ	Instituto Português da Qualidade
NUT III	Unidades Territoriais Estatísticas de Portugal III Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
POSDCORB	Planeamento, Organização, Função Pessoal, Direção, Coordenação, Informação, Orçamento
PRACE	Programa de Reestruturação de Administração Central do Estado
QEI	Quadro de Efetivos Interdependentes
SIADAP	Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública
SMA	Secretariado para a Modernização Administrativa

SPA	Sector Público Administrativo
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
SQSP	Sistema de Qualidade em Serviços Públicos
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UCMA	Unidade de Coordenação de Modernização Administrativa
UMIC	Unidade de Missão Inovação e Conhecimento

INTRODUÇÃO

Com o século XXI, chegaram novos desafios que passam por um Estado mais “regulador” e menos prestador de serviços. Este novo papel para o “Estado/Governo/Administração Pública” decorre de “novas realidades” em especial as que se ligam à globalização e à redefinição das interações entre o sistema político, o sistema económico e o sistema ético-cultural (Drucker, 1985).

O dilema governo-burocracia *versus* mercado adquire uma dimensão que não é contemplada pelo intervencionismo: tanto o mercado como o governo atuam imperfeitamente (Moreira, 1996).

Uma cultura que não pode temer as avaliações e acredita que o controlo externo existe, não pode, com isso, prejudicar os responsáveis pelos recursos públicos, mas sim ajudá-los a gerir da forma mais eficiente e justa possível. No entanto, os gestores públicos que emergiram a partir do modelo do *New Public Management* (Nova Gestão Pública), nem sempre conseguiram gerir os dinheiros públicos da forma mais eficiente, em virtude de os seus objetivos terem sido orientados para os resultados das suas ações de uma forma simples e perceptível, para que todo e qualquer cidadão português se sentisse mais envolvido no processo de governância.

A resposta à pergunta, “como funciona o mercado”, é inseparável de uma outra: “como funciona o governo?” questões que desafiaram novas tendências na gestão pública e na governância pública e obrigaram a rever a interação entre Estado de Direito, Economia de Mercado e Sociedade Civil. Uma interação que levou a uma orientação da legislação para o serviço e deste para o cidadão. Uma mudança em termos objetivos, perspectiva, lógica e mecanismos de controlo que exigem novos fundamentos e obriga a novas articulações e complementaridades entre várias áreas do saber - Economia, Ciência Política, Direito, Filosofia, Engenharia, História, Demografia e Sociologia.

Neste contexto, a palavra de ordem é “mudança”, sobretudo quando nos referimos ao sector da Administração Pública. Mudança devido à pressão dos cidadãos e empresas; por decisões de tutela; por razões económicas e financeiras e por iniciativa dos dirigentes, aos seus vários níveis.

Deste modo, e seja em que momento for, é imprescindível uma reforma administrativa que conduza a ideias conclusivas, das mudanças a operar e do modo de o fazer, no sentido de melhorar a atuação da Administração Pública.

Quando se fala em modernização ou reforma da Administração Pública contrapõe-se a administração “gestionária”¹ a vários processos e modelos de gestão que está preocupada com a resposta eficaz e eficiente às necessidades da sociedade e das políticas públicas, incluindo as respeitantes à gestão dos recursos e aos métodos de gestão (Neves, 2002).

Aliada a este assunto surge com bastante frequência o tema da qualidade. De facto, o processo de mudança e de inovação desencadeado é indissociável do movimento internacional da Qualidade e da respetiva integração nos modelos de gestão global (Silvestre 2010).

Deste modo, é necessária uma administração mais moderna, mais próxima dos cidadãos, mais alinhada com a sociedade do conhecimento e da cidadania, mais fator de desenvolvimento e de coesão social, mais capaz de levar à prática, eficazmente, as políticas públicas² definidas (Neves, 2010).

Neste contexto, a Administração Autárquica é estimulada pelos progressos já feitos a nível da ciência política, nomeadamente: os novos desafios da cidadania participativa; os novos modelos de gestão pública; as teorias de agência; os custos de transação e as redes serão estes, testemunhos cabais da necessidade de implementação da inovação (Daft, 2002).

² Entende-se por políticas públicas as políticas definidas pelo Governo dirigidas aos diferentes sectores económicos e sociais por políticas de Administração Pública, as políticas definidas com vista ao funcionamento dos Serviços Públicos.

Face ao exposto, a presente investigação tem como objetivo central analisar o processo de tomada de decisão e da integração dos cidadãos verificando se o modelo de governância local contribui para uma boa modernização pública, mais próxima do cidadão. Pretende-se investigar a participação e envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões da Administração Local, bem como aferir a Imagem e Qualidade da Administração Pública Local apercebida por eles.

O estudo recai sobre os municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo e pretende-se assim analisar a modernização administrativa nas autarquias locais, de forma a medir o grau de satisfação dos cidadãos no processo de decisão a nível do poder local e o funcionamento das autarquias locais.

Assim o estudo teórico consiste na investigação dos diferentes modelos de gestão pública e das reformas administrativas ocorridas em Portugal.

Para além da revisão teórica, na parte empírica para analisar a administração municipal e o processo de tomada de decisão foram realizados inquéritos aos municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo. A realização do inquérito, a nível local, permitirá identificar o processo de tomada de decisão e da integração dos cidadãos verificando se o modelo de governância local contribui para uma boa modernização pública, mais próximo do cidadão.

Para o desenvolvimento do tema proposto torna-se importante um enquadramento teórico, com base na literatura específica na área da Ciência Administrativa e da Administração Pública, vocacionando o estudo para enriquecer e aprofundar os conhecimentos neste âmbito; salientando as investigações que se desenvolveram em torno da identificação, estudo do instrumento da governância, da administração municipal e no processo de tomada de decisão e a integração dos cidadãos.

Durante este percurso académico procurou-se estudar as mutações sofridas nos modelos de gestão da Administração Pública, de maneira a responder às solicitações dos cidadãos, de conjuntura social, económica e política. Para alcançar os objetivos definidos a presente investigação está estruturada em seis capítulos. No primeiro capítulo “Modelos de

Administração e Gestão Pública” pretende-se mostrar a evolução dos novos modelos de gestão pública que se associam, normalmente, a uma ideologia de Estado.

No segundo capítulo “A Administração Pública em Portugal: Reformas e Administração Municipal”, procura-se fazer uma análise das diferentes reformas administrativas ocorridas na Administração Pública Portuguesa. Sendo assim, dividiu-se o movimento da reforma administrativa em várias fases: a Reforma Administrativa no “Estado Novo”; a Revolução de Abril de 1974 e a Reforma Administrativa (1974-1985); a Reforma Administrativa como *New Public Management* (1986-1995); a Reinvenção da Administração Pública (1996 à atualidade). Procurou-se ainda salientar a temática “A administração municipal e o processo de decisão” e orientar o estudo da administração local autárquica, os seus princípios gerais e atribuições dos municípios, as suas competências orgânicas e o processo de tomada de decisão.

O terceiro capítulo consiste na descrição da metodologia utilizada, na realização do estudo empírico, e da forma como decorreu todo o processo de estudo.

No quarto capítulo “Diagnóstico Territorial” caracteriza-se, sucintamente, os municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo, iniciando-se por analisar a demografia, o sistema urbano e povoamento, os elementos sociais e os indicadores de despesa dos municípios em estudo.

O quinto capítulo prossegue com a apresentação dos dados recolhidos do inquérito, bem como a análise e discussão dos resultados obtidos.

Finalmente apresentam-se as principais conclusões/reflexões finais sobre este trabalho, traçando o seu impacto científico e aplicado, lançando pistas para futura investigação e reconhecendo as limitações da nossa análise. Em conclusão, evidenciam-se as respostas às hipóteses colocadas.

CAPÍTULO I

MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA

1.1 Enquadramento teórico

Ao longo da história da Administração Pública, as reformas ou as mudanças no sistema administrativo estão associadas a diferentes modelos de gestão pública que, por sua vez estão associados às mudanças no modelo de Estado. A cada modelo de Estado corresponde um modelo de Administração Pública, o qual procura refletir as preferências e os valores que este procura promover (Rocha, 2001).

O processo de modernização da Administração Pública, assentando fortemente em novas práticas de gestão e organização, orientadas para os objetivos/resultados baseados no mérito profissional, visa a maior aproximação do Estado aos cidadãos e a garantia de prestação de um serviço mais eficaz, mais eficiente e com maior qualidade.

A modernização da Administração Pública e a melhoria dos índices de *eficácia* (orientada para obter o máximo de produtos com o mínimo de fatores ou em função dos meios disponíveis), de *eficiência* (a capacidade de atingir os objetivos com menos despesas e menos disfuncionalidade organizativa, tornando os serviços economicamente viáveis) e de *equidade* (numa sociedade democrática o custo e a qualidade dos serviços destinam-se à generalidade dos utentes) são objetivos que se têm colocado à generalidade dos países desenvolvidos nos últimos anos.

Mais do que satisfazer as necessidades básicas da população, os governos são hoje confrontados com novas exigências qualitativamente diferentes que implicam profundas alterações na forma de governar.

Segundo Mozzicafreddo, *et al.* (2003; prefácio) *os principais problemas da Modernização da Administração Pública são: a) a diminuição e limitação progressiva da responsabilidade profissional e da iniciativa individual devido à forte centralização hierárquica que constitui o modelo organizacional da administração; b) a profusão de regras e procedimentos potenciando o desenvolvimento do ritualismo e do isolamento administrativo na sua relação com os utentes e cidadãos; c) a insuficiente coordenação das especialidades e competências no funcionamento dos serviços públicos induzindo, como formas de resolução de problemas de eficácia, a proliferação de autoridades paralelas, mais ou menos independentes com custos dispersos e*

acrescidos na coordenação das atividades; d) a standardização de procedimentos abstratos e homogéneos – subordinação aos interesses particulares e de limitação da regra da impessoalidade das normas – levando, numa ausência de avaliação concreta das diferenças, a negligenciar os problemas específicos e heterogéneos decorrentes das necessidades dos indivíduos, grupos e instituições; e) a baixa produtividade profissional, desmotivação no trabalho e um sistema de recompensas insuficiente ou inexistente, em razão da não diferenciação da relação contratual e do desempenho; e f) a perda progressiva de legitimidade dos serviços públicos por via de uma prática administrativa e política alheada das exigências dos programas de accountability³.

A Administração Pública é tão antiga como a humanidade. O primeiro período da Teoria Administrativa começou nos finais do século XIX e prolongou-se até ao fim da 2.^a Guerra Mundial (1945) e costuma designar-se de “Administração Científica” ou “Tradicional”. Em 1975 a conceção de Administração ganhou relevo denominando-se “Administração Política”. Nos finais da década de setenta, a teoria administrativa tendeu a perder a identidade e passou a chamar-se “Administração Managerial”.

No entanto, nos finais dos anos noventa assistiu-se a uma reação à identificação entre gestão pública e gestão privada agora com a designação de “Governância”.

A Administração Pública é uma realidade vasta e complexa. Quando se fala em Administração Pública, tem-se todo um conjunto de necessidades coletivas cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental pela coletividade, através de serviços organizados e sustentados (Amaral, 1996: 29).

Tradicionalmente, a Administração Pública é entendida num duplo sentido⁴: no sentido formal, subjetivo ou orgânico – a Administração Pública é o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado e de outras entidades públicas que visam a satisfação regular e continua das necessidades

³ Ainda não é possível encontrar na língua portuguesa uma tradução que corresponda fielmente ao significado do termo, por isso, preferimos manter a palavra original. Podemos, no entanto, interpretar o conceito *accountability* como a obrigação de responder pelos resultados (Araújo, 2000).

⁴ Texto disponível em <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=a5de6f93-bfb3-4bfc-87a2-4a7292719839>.

coletivas e no sentido material, subjetivo ou funcional – significa que a Administração Pública é a própria atividade desenvolvida por aqueles órgãos, serviços e agentes.

Deste modo, e face ao exposto, pretende-se neste capítulo dar a conhecer os diversos modelos de Administração e Gestão Pública e a sua evolução procurando ainda caracterizar cada um deles. Começa-se por mostrar os fundamentos da Administração Científica, bem como os seus princípios.

Posteriormente, serão apresentados os modelos de administração de cariz neoliberal como o *New Public Management* e outras perspetivas gestionárias. Finalmente apresenta-se o modelo de gestão pública a governância, as suas aceções e práticas.

1.2 Modelos de Gestão Pública

1.2.1 Teorias Clássicas

De uma forma genérica podemos salientar que a Administração Pública é a atividade desenvolvida por entidades públicas, na satisfação de necessidades coletivas ou que, sendo individuais, requerem processos coletivos, utilizando para tal, por forma racional e regular, os meios adequados.

A Ciência da Administração nasce nos Estados Unidos da América, sob o ponto de vista jurídico. Os seus fundamentos teóricos derivam essencialmente:

- a) da dicotomia entre a política e a administração de Wilson (1887);
- b) da organização científica do trabalho de Frederick Taylor (1912);
- c) da abordagem anatómica e estrutural de Henry Fayol (1916);
- d) do modelo burocrático de Max Weber (1947).

Dicotomia Política/Administração de Wilson

Em 1887, W. Wilson publicou um artigo denominado *The Study of Administration*, o qual é considerado como documento clássico e pioneiro da Administração Pública. Instituiu a ideia da separação entre a decisão e o campo da política (nomeadamente através de medidas legislativas)

e a arte de bem executá-las, campo da Administração Pública. Desta forma, afastaria o *spoils system*⁵ que permitia o partido vencedor nomear os funcionários da administração com base na confiança política (o que conduzia a uma rotatividade no *staff* administrativo sempre que havia eleições – origem da corrupção e discricionariedade).

Hughes (2003), considera que apesar da teoria da dicotomia entre a administração e a política representar uma componente significativa do modelo tradicional da administração pública, esta foi durante muitos anos vista como um mito, especialmente importante para a evasão à responsabilidade. Competia, deste modo, aos políticos a definição das políticas e aos administradores a implementação das mesmas, segundo regras de boa gestão e não de acordo com a oportunidade política e tempo eleitoral, devendo os funcionários obedecer a regras próprias de funcionamento. Assim, se estipulam os direitos e deveres, bem como as circunstâncias em que podem ser responsabilizados pelos políticos e pela hierarquia administrativa.

Organização Científica do Trabalho de Frederick Taylor

A Revolução Industrial trouxe consigo um novo sistema produtivo assente na industrialização. A essa tentativa de racionalizar a mão-de-obra, de substituir métodos de trabalho rudimentares por métodos científicos deu-se o nome de **organização científica ou racional do trabalho**.

A organização racional do trabalho foi proposta por Taylor (1912) e fundamenta-se na análise do trabalho do operário, no estudo dos tempos e movimentos, na fragmentação das tarefas e na especialização do trabalhador⁶. Os principais meios para obter a colaboração dos operários são incentivos salariais e os prémios de produção, com base no tempo necessário para a execução da tarefa – tempo padrão (100% de eficiência). Para Taylor (1912) o homem procura emprego mesmo não gostando dele, mas como meio de ganhar a vida por meio de salário – homem económico.

⁵ Prática em que o partido político vencedor recompensa os trabalhadores e outros defensores por nomeação para cargos no governo e outros favores.

⁶ O trabalho é executado melhor e mais economicamente por meio de análise do trabalho, isto é, divisão e subdivisão de todos os movimentos necessários à execução de cada operação de uma tarefa.

Deste modo, Fry (1989:55) argumenta que *cabe à organização racional do trabalho através da reorganização das tarefas e da seleção dos melhores trabalhadores (estudos dos movimentos e das tarefas), construir um sistema de incentivos monetários (baseado numa visão puramente económica da motivação do trabalhador), e introduzir o sistema de supervisão funcional.*

A aplicação "cega" da Teoria Clássica à gestão das empresas conduziu a situações de ruptura que provocaram o colapso de algumas delas, situação aliás caricaturada por Charlie Chaplin no filme "Tempos Modernos".

No desenvolvimento do "taylorismo" através da teorização das funções de gestão, Luther Gulick e Urwick (1937) tiveram uma importância fundamental, ao defender a existência de sete princípios inerentes à administração, criando o conhecido acrónimo POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*).

Estes princípios inerentes ao acrónimo POSDCORB supõem as seguintes atividades:

- Planeamento (definição de objetivos e plano de ação);
- Organização (estrutura destinada a implementar os objetivos);
- Função Pessoal (capacidade para recrutar e admitir pessoal);
- Direção (assegurar que os funcionários desempenha, as suas funções);
- Coordenação (ordenar as atividades da organização);
- Informação (comunicar o progresso do trabalho dentro da organização);
- Orçamento (atividades financeiras para suportar a implementação dos serviços).

Salienta-se que segundo Gulick Urwick (1937), na administração pública estas atividades são institucionalizadas separadamente, através de diferentes organizações governamentais.

De forma sumária, a obra de Taylor, apesar do mérito que lhe é reconhecido como pioneiro na formulação de uma teoria da administração, não é isenta de críticas. De entre as limitações apontadas à conceção taylorista, destacam-se as seguintes:

1. Conceção mecanicista da administração => Esta teoria é considerada a teoria da máquina, estuda os tempos e os movimentos, a especificação das tarefas e cargos, ao aumento da produtividade, esquecendo-se do elemento humano.

2. Excessiva especialização do trabalho => Os artesãos qualificados são transformados em simples peças de uma máquina, ao reduzir o número de atribuições de cada operário nega-lhes a oportunidade de conhecer o processo produtivo como um todo.

3. Conceção atomista do ser humano => Taylor considerou o operário isolado do grupo, trabalhando como um apêndice da máquina, ignorando-o como ser humano e social. Não considera as relações dos operários, esqueceu a importância dos grupos informais na organização.

4. Ausência de comprovação => Taylor constata evidências, observando comportamentos relativos às tarefas dos operários, a sua análise é uma abordagem empírica.

5. Abordagem de sistema fechado => Taylor visualiza apenas o que se passa dentro da empresa como se ela fosse um sistema fechado, não tem em conta o ambiente em que a organização está inserida.

A Abordagem anatómica e estrutural de Henry Fayol

Enquanto que Taylor se preocupa com o aumento da produtividade e com a redução dos custos de produção, defendendo uma organização científica de trabalho, em França, Henry Fayol (1916) cria a ciência de administração – Teoria Clássica da Administração, que se caracterizava pela ênfase na estrutura que a organização deveria possuir para ser eficiente. Na verdade, e pelo que foi atrás mencionado, o objetivo de ambas as teorias era o mesmo: a busca da eficiência das organizações.

Fayol (1916) organiza as operações de uma empresa em seis atividades: funções técnicas, comerciais, financeiras, de segurança, contabilísticas e administrativas. Considerando que, todas estas funções são interdependentes vai, contudo, atribuir maior importância à função administrativa, que coordena todas as outras. Esta função não se concentra exclusivamente no topo da organização, mas é distribuída proporcionalmente entre todos os níveis hierárquicos.

Esta teoria defende que as organizações com elevada divisão do trabalho seriam mais eficientes do que aquelas com pouca divisão do trabalho, uma vez que, conduz à especialização e à diferenciação das tarefas. Enquanto, a Administração Científica de Taylor se preocupava com a divisão do trabalho no nível do operário, a Teoria Clássica da Administração de Fayol preocupava-se com a divisão dos órgãos que compõem a organização.

Deste modo, e de forma sintetizada (quadro 1) pode-se verificar uma certa convergência, relativamente, às funções da administração apresentadas ou defendidas por Taylor (1912), Fayol (1916), bem como de Gulick e Urwick (1937).

Quadro 1 – Funções da Administração

Taylor (1912)	Fayol (1916)	Gulick e Urwick (1937)
1 - Planear	1 - Prever	1 – Planear
2 - Organizar	2 – Controlar	2 – Organizar
3 – Utilizar os meios	3 – Organizar	3 – Estruturar
4 – Dirigir	4 – Coordenar	4 – Dirigir
5 – Controlar	5 – Comandar	5 – Coordenar
6 - Conceber		6 – Informar
7 – Melhorar		7 - Orçamentar

Fonte: Fells (2000)

Como podemos constatar através do quadro 1, Fayol (1916) ao definir Administração considerou os elementos que a compõem: previsão; controlo; organização; coordenação e comando. Estes cinco elementos constituem as denominadas funções do administrador. Os seguidores de Taylor (1912) (Fayol (1916), Gulick e Urwick (1937)) propuseram novos modelos de administração, sem contudo se afastar significativamente da conceção original de Taylor.

Modelo burocrático de Max Weber

Na origem da Teoria da Burocracia, que se desenvolve na década de 40, está a necessidade de um modelo de administração das organizações global e integrado, dada a parcialidade das teorias anteriores. O defensor deste modelo, Max Weber (1947) considerava que era necessária

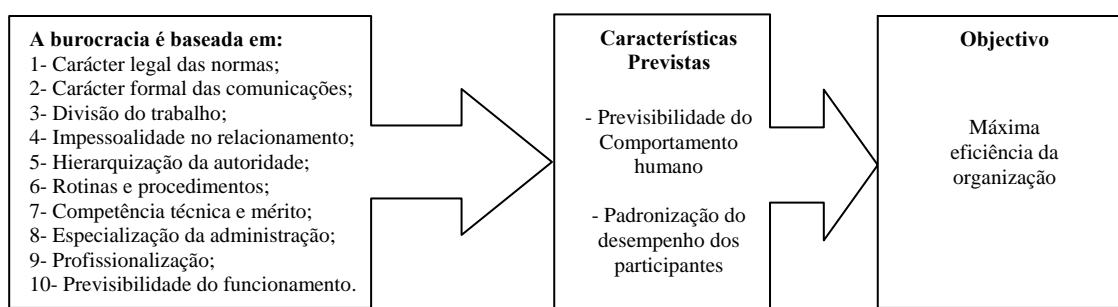
uma teoria de organização mais sólida e abrangente que servisse de orientação para o administrador.

Este modelo burocrático corresponde ao desenvolvimento do Estado Liberal, que vigorou no início do século XX, influenciado pelas ideias liberais, e que reduziu ao mínimo a sua intervenção na vida económica e social, limitando-se a Administração Pública neutral a executar as decisões do Governo em conformidade com as regras da gestão.

Para Weber (1947) o termo burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, visando a máxima eficiência no alcance dos objetivos.

O mesmo autor afirma ainda que este modelo organizacional apresentado pela Teoria da Burocracia apresenta um conjunto de características fundamentais tais como: carácter legal das normas e regulamentos, carácter formal das comunicações, carácter racional e divisão de trabalho, impessoalidade nas relações, hierarquia de autoridade, rotinas e procedimentos standardizados, competência técnica e meritocracia, especialização da administração, profissionalização dos participantes/funcionários e a completa previsibilidade do funcionamento. Este modelo defendido por Weber (1947) pode ser esquematizado do seguinte modo (figura 1):

Figura 1 - Modelo Burocrático



Fonte: Adaptado a partir de Chiavenato (2003)

O modelo burocrático tendo-se apresentado como uma solução adequada às condições de funcionamento das organizações no princípio do século XX, revela-se hoje como desajustado às rápidas transformações das sociedades. O aumento da dimensão e da complexidade das modernas tecnologias implicam alterações no funcionamento das organizações, que devem prever procedimentos flexíveis e inovadores. A burocracia, baseando-se em regras rígidas, rotinas e formulários, mostra-se um sistema conservador, limitando-se a Administração Pública neutral a executar as decisões do Governo em conformidade com as regras da gestão.

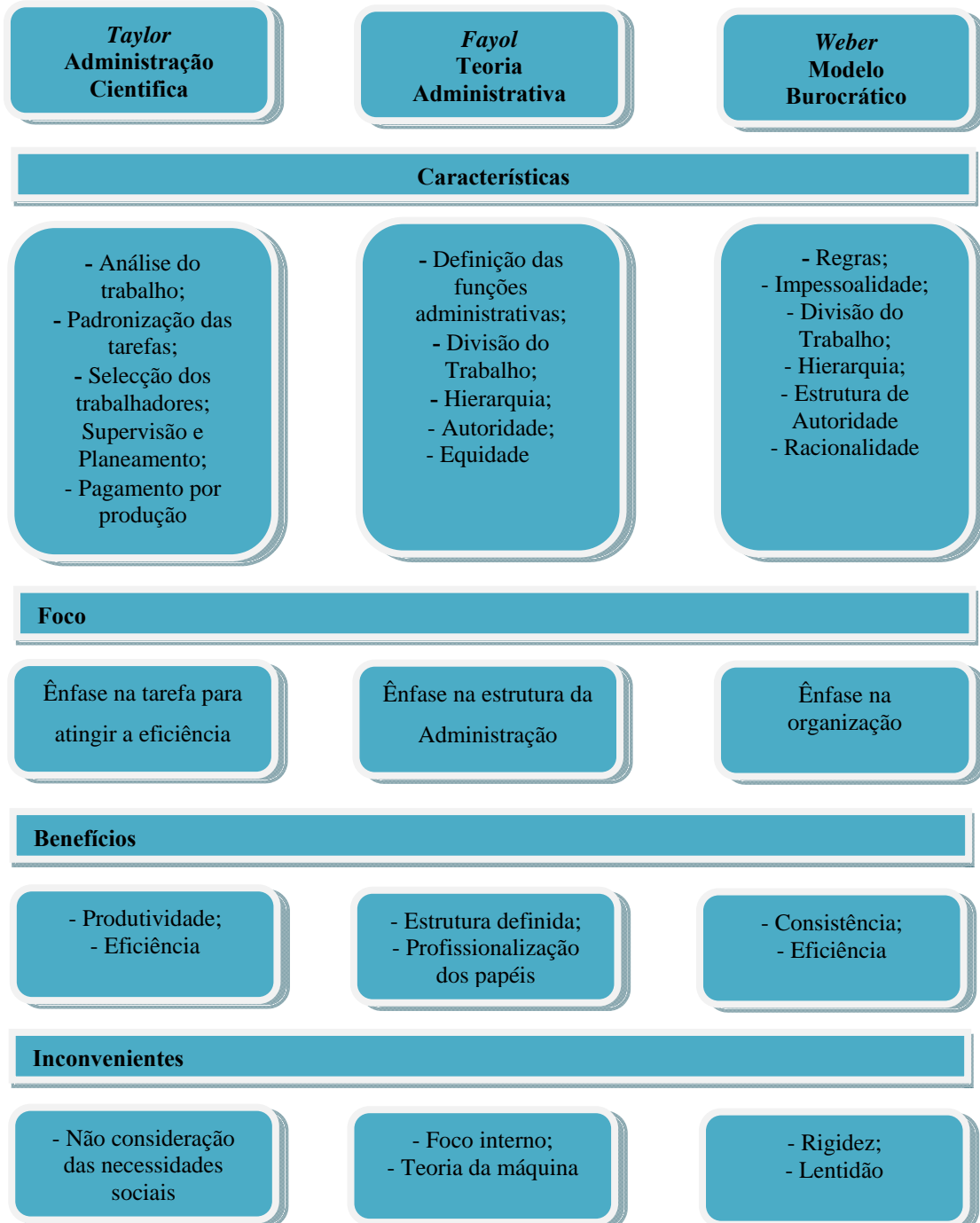
Todavia, conforme Cordeiro (2008) a aplicação deste modelo resultou na despersonalização do relacionamento interpessoal; no uso de formalismos; num apego exagerado às regras, transformando-as em objetivos; as decisões são tomadas no topo da hierarquia por pessoas que, por vezes, não tinham capacidades para tal; e uma elevada resistência à mudança, a qual é encarada como uma ameaça à estabilidade dentro da organização.

O modelo burocrático de Administração Pública regido pela lei e pelo regulamento e em que as ordens descem em cascata, traduz-se na despersonalização das funções e procedimentos (objetividade e imparcialidade) e caracteriza-se pela especialização e profissionalização dos agentes (Carrapeto e Fonseca, 2005).

Pelo que foi atrás exposto, e no que se refere às teorias clássicas e estruturalista, salientam-se na figura 2, os principais aspetos que caracterizam a cada uma delas.

Deste modo, as referidas teorias são distinguidas pelas suas características, no que respeita ao seu principal foco (ou ênfase), pelos benefícios que proporcionam e pelos inconvenientes que transmitem.

Figura 2 – Comparação das Teorias Clássicas



Fonte: Adaptado de Chiavenato (2003)

Na verdade, não obstante as justificadas críticas antes assinaladas ao modelo e funcionamento da Administração Científica, pelo menos no caso português, uma das razões da sua limitada responsabilidade pública e de algumas limitações em matéria de eficácia e de eficiência assentaram numa insuficiente burocracia. Segundo o modelo burocrático da organização, no sentido em que os clássicos da teoria da organização o postularam – Weber, Fayol, Taylor, e mesmo mais recentemente Mintzber e Friedberg (1993), para limitar as disfuncionalidades de uma administração menos profissional e arbitrária, a administração deve reger-se pela especialização funcional e qualificação dos serviços, posições hierárquicas com competências decisórias e fiscalizadoras formalmente atribuídas, sistemas de regras e procedimentos de implementação da lei e da imparcialidade dos atos e decisões administrativas (Mozzicafreddo, 2001).

Contudo, estas restrições não apagam o facto de que a Administração Científica foi o primeiro passo na busca de uma teoria administrativa, um passo pioneiro e irreversível, uma vez que, as teorias que seguiram buscaram aprimorar os princípios da Ciência da Administração.

1.2.2 Modelo Profissional⁷

A desagregação do modelo social liberal, bem expressa na grave crise social de muitos operários, as Guerras Mundiais e a Grande Depressão provocaram mudanças profundas nas estruturas jurídicas, políticas e socioeconómicas do terceiro quartel do século XX. A mudança do modelo de administração científica ou profissional para o modelo denominado profissional deve-se à necessidade de construção do Estado Social e ao aumento das funções do Estado.

De acordo com Rocha (2001) citado por Araújo (2002), as críticas impostas ao modelo tradicional fomentaram a mudança na abordagem da teoria administrativa. As grandes mudanças devem-se, sobretudo, ao aparecimento do *Welfare Social* impulsionado pelo *New Deal* (Estado Providência) e ao aumento das despesas com saúde, educação e segurança social, o que se traduziu no aumento dos funcionários públicos.

⁷ A Administração Pública Profissional emerge no final da 2.^a Guerra Mundial na Alemanha.

Segundo Sinn (1995), Shut, *et al.* (2003), poder-se-á definir o *Welfare Social* (Estado de Bem-estar) como um Estado que proporciona programas de combate à pobreza, ao desemprego, à exclusão social e que leva a cabo uma política que visa a redistribuição dos rendimentos, a igualdade de oportunidades de vida, entre todos os cidadãos.

Este tipo de Estado caracteriza-se pela sua ação ativa na direção da economia. Com o intuito de delinear a afetação de recursos, a transferência de pagamentos e as políticas que promovam o pleno emprego, fatores que de outro modo não seriam satisfeitos (Lane, 2000).

Subjacente ao Estado de Bem-estar, associa-se o modelo apresentado por Keynes (1936). Com o final da guerra e até meados da década de setenta, vigorou este modelo de *bem-estar* caracterizado pela intervenção direta do Estado na economia. No que concerne à Administração Pública, durante este período vigorou o Modelo Profissional com origem na burocracia de Weber (1947).

O Modelo Profissional caracteriza-se pela existência de uma hierarquia rígida, onde predomina a formalização das funções e dos processos de trabalho, que se ligam à especialização. *Neste modelo (...) a Administração Profissional (é) (...) uma consequência do Welfare State* (Araújo, 2004:81), e assenta segundo (Lane, 2000) nas seguintes características:

- a. As posições hierárquicas não se podem confundir com as pessoas que ocupam o seu cargo; toda a função é impessoal – de acrescentar que o recrutamento deve ser realizado com base nas “competências neutras”, independentemente da raça, género ou classe;
- b. O Sector Público deve ser orientado pelas regras – o que vai ao encontro dos pensamentos dos *cameralistas*,
- c. As estruturas *top-down* na relação entre objetivos e utilização de recursos, devem permitir ao Sector Público alcançar a eficiência – isto por razão de controlo efetuado;
- d. Os fins devem ser diferentes dos meios (devem prevalecer os resultados alcançados em detrimento do modo de produção⁸). De acrescentar que os factos devem diferir dos valores e a tecnologia não significa maior democracia (Lane, 2000).

⁸ Esta abordagem é criticada por Hood (2006), na medida em que se coloca a ênfase nos resultados em detrimento dos recursos utilizados e da qualidade dos bens produzidos ou dos serviços prestados.

Mas este modelo, que durou até finais do século XX, foi afastado em razão do despontar do Modelo Gestor – que será analisado detalhadamente no ponto seguinte. É importante ainda salientar que ao Modelo Profissional da organização administrativa foram apontadas fortes limitações, nomeadamente: processos de decisão pouco flexíveis; a não existência de incentivos para a racionalização dos recursos utilizados; a desresponsabilização dos colaboradores públicos e a falta de incentivos para que se promovam novas formas de trabalho que sejam mais eficientes e eficazes (Araújo, 2003).

Com a crise do Estado de *Welfare*, os modelos de gestão pública tradicional e profissional entram igualmente em crise, dando lugar aos novos paradigmas elaborados com suporte na teoria da Escolha Pública e no Managerialismo (*New Public Management*).

1.2.3 Os fundamentos da Reforma Administrativa

Das várias implicações da Nova Gestão Pública, não menosprezando todas as outras, interessa para este estudo, destacar aquelas com maior impacto nas configurações organizacionais da Administração Pública quer através da mudança de estruturas quer através da introdução de novos atores envolvidos. A introdução de novas tecnologias, ou o surgimento de novos segmentos de mercado, provocaram uma necessidade de alteração estratégica a que os modelos de gestão tradicionais não conseguiram dar resposta.

Perante este cenário, em termos organizacionais, a Administração Pública enveredou por duas estratégias alternativas mas também, por vezes complementares: a **Teoria da Escolha Pública** (*Public Choice – free to choose*) e o **Managerialismo** (*New Public Management – free to manage*). A primeira consiste na aplicação da análise, económica e política (Moreira e Alves, 2004). Neste contexto, toda a atividade política deve ser analisada como sendo económica ou microeconómica. Downs (1957), Tullock (1965) e Niskanen (1971) defendem que o melhor resultado envolve o máximo papel das forças de mercado e o mínimo papel do governo.

A Teoria da Escolha Pública, assumindo uma posição severa perante a burocracia administrativa, considera-se como um elemento que deturpa e modifica a vontade popular,

perpetuando regulamentos, organizações e monopólios públicos obsoletos. Segundo esta corrente académica, a fragmentação das unidades públicas produtoras de serviços públicos é condição para a existência da competição sendo, deste modo, mais adequado para promover eficiência e satisfação dos cidadãos (Ostrom e Ostrom, 1971).

Assim, esta teoria assenta na ideia de que as soluções de mercado produzem soluções mais eficazes, uma vez que, já se consegue a maximização da escolha e das liberdades do cidadão, a eliminação da ineficiência, a coordenação mais eficaz dos serviços e do trabalho, o que proporciona condições favoráveis ao florescimento da iniciativa privada (Williamson e Winter, 1993; Hood, 1994; Ferris e Graddy, 1997; Kettl, 2000).

Em suma, a Teoria da Escolha Pública assume que o Estado, numa perspetiva mais liberal, serviria para assegurar os direitos de propriedade, a paz interna e a defesa externa. Este conceito de Estado minimalista aproxima-se muito ao conceito inspirado na ideologia liberal (representada na revolução francesa e no liberalismo económico britânico) de um Estado de *Laissez Faire* reduzindo-se ao mínimo indispensável para o funcionamento político, a defesa dos direitos individuais, dos direitos de propriedade, do liberalismo de mercado e do sistema capitalista (Nozick, 1974; Hayek, 1976; Kikert e Stillman, 1996).

A segunda alternativa é denominada como “**Managerialismo**” (*New Public Management*⁹), visto como um novo modelo, um novo paradigma, que enfatiza a necessidade de agilizar a Administração Pública, substituindo os processos e métodos administrativos por modelos de gestão empresarial. Este modelo de gestão empresarial, ao ser aplicado na Administração Pública, adotou um conjunto de princípios que vieram dar forma à reforma administrativa dos anos oitenta. Estes princípios envolvem a descentralização, desregulação e delegação de competências (Aucoin, 1990).

Gomes, *et al.* (2007) salientam que surge um novo conceito de responsabilidade e uma linguagem de racionalidade económica, onde a adaptação dos métodos da gestão privada à filosofia dos serviços públicos assume um papel relevante.

⁹ Esta questão será abordada com mais profundidade em 1.2.4.

A escola managerial defende que as organizações públicas e privadas podem ser geridas da mesma maneira e obedecendo aos mesmos princípios, mas ignora as diferenças entre o sistema administrativo e o sistema de *management*, que as organizações públicas prosseguem interesses gerais e que são controladas pelo poder político.

Face ao exposto e de forma resumida, pode-se constatar que as duas abordagens assentam em princípios contraditórios e estilos diferentes (figura 3).

Figura 3 – Estilos de gestão



Fonte: Elaboração própria

Como podemos constatar através da figura 3, a concentração do poder implica assim, em termos de *design* administrativo três preocupações fundamentais (Aucoin, 1990): **centralização** (reforço de posição do primeiro ministro em relação aos outros membros do gabinete e cada ministro procurar controlar a burocracia de cada Ministério assumindo-se como gestor); **coordenação** (paralelamente à centralização aumentaram os esforços de coordenação dos serviços até aí fragmentados e independentes na implementação e formulação das políticas) e **controlo** (controlo da forma como as políticas são implementadas incluindo-se a progressiva politização do *staff* dos ministérios e a nomeação política dos dirigentes da administração).

Por oposição, o modelo de gestão empresarial, ao ser aplicado na Administração Pública, adotou um conjunto de princípios que vieram dar forma à reforma administrativa dos anos oitenta. Estes princípios apelam à **descentralização** (necessidade de reduzir os níveis de hierarquia nas organizações públicas, permitindo maior facilidade na tomada de iniciativa e na prossecução dos objetivos por parte dos gestores públicos, sem controlo do poder político); à

desregulação (necessidade de liberdade de ação para que os gestores possam ter um domínio sobre os recursos, para optarem pela melhor forma para implementarem os seus programas, sem as restrições das leis e regulamentos) e à **delegação de competências** (significa que uma vez definidos os objetivos da organização, os responsáveis políticos devem abster-se de intervir na gestão e implementação das políticas).

De forma sumária, pode-se concluir que enquanto a teoria da escolha pública advoga a redução do papel do Estado e a sua atuação com base no mercado (Estado produtor), o managerialismo defende um modelo feito com novas regras, mais liberdade e maior responsabilização da gestão; a permanência da intervenção estatal mas pautada por um espírito de eficiência e eficácia, bem como a introdução de mecanismos de gestão privada na orla da gestão pública (Estado produtor/financiador/regulador).

1.2.4 Administração Gestionária (1975-1995)

Desde as últimas décadas no século XX, as Administrações Públicas da maioria dos países desenvolvidos entraram num processo de modernização, mudança e reforma administrativa (Kettl, 2000). Este esforço para melhorar a máquina administrativa e o serviço público em todos os seus aspetos (qualidade, custos, eficiência, eficácia, melhor cidadania, adequação às necessidades de mercado) continua, ainda hoje, inserido na agência política. De todas estas mudanças, surge o conceito de Nova Gestão Pública (*New Public Management*) identificando um paradigma emergente da Administração Pública. Os impactos deste processo de reforma foram sentidos a diferentes níveis e nas mais variadas dimensões de análise da Administração Pública. Assim, como resultado da reforma administrativa, muitos dos serviços públicos foram autonomizados, privatizados ou viram mudados os seus modelos de gestão em prol de uma maior flexibilidade organizacional e de uma melhor especialização de competências (Rocha, 2001; Fimreite e Laegreid, 2005).

Este modelo emergiu na década dos anos 80 do século XX, termo usado pelos seus “inventores” Louis Gunn e Christopher Hood (1991).

O *New Public Management* difere de outras perspetivas gestionárias sendo um modelo de cariz claramente neoliberal e neoconservador que preconiza a transferência das atividades governamentais para o sector privado através das privatizações. A este propósito, Carrapeto e Fonseca (2005:6) sustentam: *Sem uma programação teórica definida, o núcleo do new public management é a combinação dos mecanismos de mercado e de ideias e técnicas de gestão do sector privado, pelo que o new public management se refere, quer à forma institucional (através de mecanismos de mercado), quer à reforma administrativa (através do melhoramento da gestão, tendo como objetivos fundamentais a redução da despesa pública, o reforço da responsabilidade e a satisfação do consumidor).*

Os princípios do *New Public Management* implicam a mudança, relativamente, à administração pública tradicional, em que a atenção agora é voltada para a **obtenção dos resultados** e para a **responsabilidade pessoal dos gestores**, defendendo-se uma maior aproximação aos cidadãos e às suas necessidades e a tendência para reduzir as funções governamentais através da privatização e outras formas de contratação, dando lugar à alteração do foco do processo para os **resultados**, o que justifica a maior flexibilidade da gestão pública, derivando das limitações verificadas no modelo tradicional (Kolthoff, *et al.* 2006).

Na análise ao quadro 2 podem-se verificar as diferentes componentes identificadas por Hood (1991) para sintetizar e caracterizar as dimensões de análise que sintetizam e caracterizam as mudanças do *New Public Management*, bem como as mudanças paradigmáticas ao nível da gestão pública. Denota-se uma preocupação pelo controlo financeiro, nomeadamente, na redução dos gastos; na profissionalização e descentralização da gestão pública; na introdução de novas ferramentas de gestão (reformular e flexibilizar a contratação de pessoal, o processo de aquisição de bens e serviços e o sistema orçamental); no controlo e avaliação da gestão pelos resultados em detrimento dos processos.

Quadro 2 – Componentes da Nova Gestão Pública

Doutrina	Significado	Justificação
1. Gestão Profissional	O gestor público com liberdade para gerir	A responsabilização implica gestores bem identificados
2. Medidas de Desempenho	Definição de objetivos e indicadores de desempenho	Responsabilidade e eficiência
3. Controlo de Resultados	Despesas e recompensas ligados ao desempenho	Ênfase nos resultados e não nos processos
4. Fragmentação das Unidades Públicas	Criação de unidades mais flexíveis e descentralizadas	Ganhos de eficiência, proliferação do <i>Contracting out</i>
5. Competição no Sector Público	Liberalização do mercado de uso de contratos	Competição faz baixar custos
6. Instrumentos de Gestão Privada	Liberdade de contratação e do sistema de punição e recompensas	Melhor gestão e aproveitamento das oportunidades do mercado
7. Disciplina na Gestão	Corte nos custos; aumento de produtividade	Necessidade de "fazer mais com menos"

Fonte: Adaptado de Hood (1991:45)

A introdução do *New Public Management* protagoniza a descentralização do poder decisório pelas unidades públicas, transferindo o poder para os gestores de cada unidade administrativa e cessando as relações de dependência hierárquica entre os diversos níveis da Administração Pública. O controlo burocrático cede o seu lugar a novos sistemas de auditorias (Hood, *et al.* 1998). Reestruturam-se os processos e lógicas de funcionamento, redefinindo-se os objetivos estratégicos em prol de uma maior preocupação pela satisfação dos seus clientes e promotores (Denhardt e Denhardt, 2000). O *New Public Management* produz também alterações ao nível dos processos de financiamento, de orçamentação, da transparência e responsabilização dos atos da Administração Pública. Incentiva ainda o estabelecimento de parcerias com outras entidades, promovendo a combinação de competências entre agentes (Mathiasen, 2005).

Na comparação entre o *New Public Management* e o modelo de gestão da administração profissional (sinónimo de burocracia, hierarquia e controlo), o *New Public Management* mostra-se sempre superior (Denhardt e Denhardt, 2000). O quadro 3 faz uma comparação dos modelos de gestão pública em causa.

Quadro 3 – Comparação dos modelos de gestão pública

Dimensões	Modelo Burocrático	New Public Management
Fundamentos epistemológicos	Ciência Política	Teoria Económica
Modelo do Homem	Homem Administrativo	Homem Económico, baseado no interesse pessoal
Concepção de interesse público	Definido por opção política e substanciado legalmente	Representa a agregação de interesses individuais
Perante quem respondem os gestores públicos	Políticos/Superiores Hierárquicos	Clientes
Meios de atingir os objetivos políticos	Produtor de bens e serviços	Promotor de bens e serviços
Meios de responsabilização controlo	Controlo Hierárquico	Mecanismos de mercado, baseado em contratos
Poder discricionário	Limitado à lei	Amplio poder de ação autónoma
Estrutura organizacional assumida	Autoridade flui de cima para baixo	Descentralização do poder por unidade organizacionais
Motivação dos Gestores Públicos	Salário e benefícios inerentes à função pública	Espírito empreendedor e autorrealização

Fonte: Adaptado de Denhardt e Denhardt (2000:550)

A adoção do *New Public Management* trouxe consigo mudança de valores, mudança de estruturas organizacionais, uma definição de papéis e a introdução de novos actores, bem como uma nova cultura de gestão (Ferlie *et al*, 1996).

De acordo com Pollitt (1990), referido por Gomes (2007), o sector público é levado a importar modelos e práticas do sector privado, de forma a compensar o seu défice de legitimidade em nome da eficácia e do mercado, sem deixar de responder ao crescimento em demasia do Governo, que se tornou muito dispendioso e limitativo da iniciativa individual.

Assim, nos modelos gestionários as organizações públicas tendem a ser vistas como organizações privadas sendo que, nesta perspetiva, os cidadãos são vistos essencialmente como clientes. Como clientes, podem escolher entre serviços públicos e privados; como clientes reclamam por melhores serviços, daí a preocupação em melhorar a qualidade e eficiência dos serviços públicos.

Apesar das limitações deste tipo de esquematização e da simplificação que lhe está necessariamente associada, esta distinção entre os dois paradigmas contribui para um melhor entendimento sobre a forma como o potencial de mudança de governo eletrónico poderá repercutir-se nas estruturas da Administração Pública. Do confronto entre os dois paradigmas é

possível verificar que, relativamente, às suas congéneres tradicionais, as burocracias da era do governo eletrónico terão de evoluir no sentido de uma maior rapidez e flexibilidade nos procedimentos, de uma diminuição dos tempos de resposta às solicitações que lhes são colocadas e de um acréscimo de autonomia e versatilidade dos seus funcionários. Igualmente importante será a capacidade para receber *feedback* e efetuar os necessários ajustamentos em tempo útil, sendo que neste aspeto assume particular importância a gestão da informação e da comunicação por parte da Administração Pública (Alves e Moreira, 2004).

Todavia, muitos dos serviços públicos são difíceis de serem medidos, em termos de eficiência e avaliação de desempenho, o que torna a aplicação do *New Public Management*, muito problemática. De um ponto de vista mais prático, Hood (1991:9) sintetiza diversas críticas impostas a este modelo nomeadamente:

- ✓ O *New Public Management* não tem qualquer conteúdo teórico;
- ✓ A grande consequência do managerialismo tem sido o aumento exponencial dos indicadores orçamentais e de desempenho, sem que o facto se tenha traduzido em melhorias dos serviços públicos, como vem sendo constatado pelos cidadãos;
- ✓ O managerialismo tem servido de veículo para interesses particulares, sendo criada uma elite de novos gestores públicos, cujos privilégios são muito superiores aos dos antigos administradores;
- ✓ O *New Public Management* tem de ser entendido como um modelo de gestão pública de matriz britânica, dificilmente exportável para outras estruturas e culturas administrativas.

Convém, no entanto, salientar que não existe um modelo ótimo (“*one-best-way*”) para organizar a Administração Pública. Este é mais um sistema eclético que lida com todas as partes da vida humana e em que a tarefa fundamental é gerir os conflitos e procurar consensos. São estes os pressupostos que a distinguem radicalmente do “*business*”.

São estas contradições teóricas e limitações práticas que levam a partir da década de noventa a pensar, reinventar a gestão pública, o que muito académicos designam de Governância (Rocha, 2001). Segundo as linhas de orientação de *governance*, é urgente mudar maneiras de estar, pensar e agir, não só da população, mas de todos os agentes intervenientes na sociedade.

1.2.5 Governância: a reinvenção da Gestão Pública (de 1995 à atualidade)

Nos modelos gestionários as organizações públicas tendem a ser vistas como organizações privadas. No entanto, tal perspectiva retira a possibilidade de uma participação ativa na definição e implementação de políticas públicas. Foi, sobretudo na década de 90, do século XX, que emergiram as correntes participativas, defendendo que as organizações públicas operam num ambiente político e respondem perante cidadãos e não perante clientes. Como salienta Liegl (1999), criou-se a consciência que os cidadãos podem contribuir para uma administração pública mais recetiva e sua amiga, deixando de ter o mero papel de consumidores.

Para Pierre e Peters (2000) no mundo ocidental surgiu uma nova forma de governância. Esta nova forma de gestão pública conhecida por governância (*governance*), surge, segundo Bovaird e Loffler (2001) num contexto de práticas de corrupção e antiéticas no sector público e em parte através da realização de governos que estavam em perigo de perder a sua legitimidade, enquanto os cidadãos foram amplamente vistos a perder a sua confiança no governo de um modo geral, bem como no seu partido, em especial.

Todavia, foi nos anos trinta, do século XX, que o vocábulo inglês “governance” surgiu na análise das políticas públicas a propósito da direção das organizações e, em particular, das empresas (Gaudin, 2002).

A presença de um novo modelo de gestão que, segundo Rocha (2001), revela o reconhecimento das diferenças entre a gestão pública e a gestão empresarial e que a burocracia, embora redesenhada, para evitar disfunções, irá sobreviver porque é essencial a uma boa gestão pública, possibilitando o controlo e a responsabilidade. Os modelos de governância realçam outros valores que não apenas os relacionados com gestão empresarial (eficiência e eficácia), como a legalidade, a legitimidade e a ética.

A interação da gestão pública é um actor central e indispensável nestes debates porque na prática no mundo ocidental, quem participa na maioria das interações entre o público e o privado, entre o governo e os parceiros sociais são os cidadãos individualmente. Este contexto

de maior orientação externa para a gestão pública e, em particular no “papel de empreendedor”, exigirá ser mais normativo, “ético ou mesmo mural” (Kooiman e Vliet, 1995).

Do ponto de vista teórico, a definição de governância remetenos para vários conceitos, mais ou menos articulados entre si. Por conseguinte, têm surgido diversas conceções de governância. Segundo Stoker (1998), a governância refere-se à ação, às maneiras ou ao sistema de governar, nos quais as fronteiras entre as organizações dos sectores público e privado se tornaram permeáveis. A governância reconhece a interdependência entre as organizações. A essência da governância é a sua relação interativa entre e dentro de organizações governamentais e não-governamentais.

Para Kooiman (2003) e Santos (1998) a governância é um estilo, isto é, uma maneira de governar diferente do modelo tradicional (hierárquico), dando lugar à interatividade e cooperação entre o Estado e outros atores não estatais para a resolução de problemas de matrizes diversas, no interior de redes mistas entre público e privado. A governância, segundo os autores, implica novas tarefas para os governos, para lidar com a complexidade. Os autores propõem como tarefa do governo a (de) composição e coordenação.

O conceito só pode ser apreendido por sucessivas aproximações exigindo quadros conceptuais que tenham em conta a teoria política, a teoria das organizações, a gestão, a economia, a sociologia e a psicologia. No entanto, podemos definir a palavra “governância” como uma expressão comum destinada a descrever um processo político no qual o poder já não está concentrado na poderosa máquina central, residindo, em vez disso, num amplo leque de instituições, ao nível governamental e sub-nacional (regional e local) em grupos do sector económico privado, bem como na sociedade civil com as suas organizações não governamentais e os próprios cidadãos.

Para a avaliação desta tarefa, que implica lidar com as interações entre o todo e as partes (governância), Kooiman e Vliet (1995) utilizam como critério a representatividade/seletividade (gestão pública).

Por outro lado, para Mayntz (1998) citado por Carrapeto e Fonseca (2005), a governância é também entendida como uma modalidade diferente da coordenação das acções individuais, vistas como formas primárias de construção de ordem social, passando a ser entendida como forma de coordenação social.

Neste âmbito, Reis (2007) vai de encontro ao salientado por Hollinsworth, *et al.* (1994) que propõem uma noção de governância mais ampla, sistémica, que contempla não a apenas a governância de interdependência ou dos custos de fazer funcionar o sistema económico mas inclui a totalidade dos arranjos institucionais (as instituições políticas e económicas) – incluindo regras e agentes produtores de regras que regulam trocas dentro e fora das fronteiras dos sistemas económico, isto é, criar estruturas de governância adequadas para reduzir os custos de transacção¹⁰.

Na ciência política, encontramos sucessivas extensões do paradigma inicial, centrado na elaboração de políticas públicas pelo governo e implementação destas pela administração pública (perspetiva *top-down*, vertical e formalizada), fruto dos desenvolvimentos empíricos que se registaram ao longo dos anos. Na prática, o Estado moderno deve ser mais cooperativo e acolher as redes.

O conceito de governância tem vindo a evoluir e a adquirir diferentes conotações (quadro 4). Tornou-se num vasto conjunto de relações num mundo de redes. Estas são a principal forma de coordenação das complexas sociedades contemporâneas e tendem a substituir as relações de poder tradicionais assentes na hierarquia.

¹⁰ Na ótica da economia dos custos de transacção, existem custos com as soluções de mercado resultantes da racionalidade limitada do agente que contrata e dos riscos inerentes aos comportamentos oportunistas de quem é contratado. À medida que os custos de transacção aumentam, reduzem-se os benefícios líquidos das soluções de mercado.

Quadro 4 – Evolução do conceito de governância

Paradigma fundamental	Elaboração de políticas públicas pelo governo e implementação destas pela administração pública (perspectiva <i>top-down</i>)
1.ª Extensão (Sjoblom, 1998)	Inclui a perspectiva <i>bottom-up</i> , ou seja, a estrutura sectorial e o comportamento dos destinatários, para evitar resistências e garantir a eficácia das políticas.
2.ª Extensão (Kooiman, 1993)	Inclui a formulação e implementação de políticas nos sistemas sociais de autorregulação, nomeadamente, o governo local, o terceiro sector e as entidades independentes, como as ordens profissionais, bem como no interior de redes público-privadas, para ultrapassar falhas de um centro de controlo político hierárquico (<i>modern governance</i>).
3.ª Extensão Stoker (1998)	Inclui o efeito das políticas europeias nas estruturas sectoriais internas e no <i>policy-making</i> nacional (a União Europeia como nova estrutura de governação de carácter transnacional e o efeito da transposição de diretivas).
4.ª Extensão (Hollingsworth e Boyer, 1998)	Inclui o nível europeu de formação de políticas (onde muitos detetam um défice democrático)
5.ª Extensão (Merrien, 1998)	Inclui os processos de <i>input</i> sobre os níveis europeu e nacional e não apenas os resultados (<i>outputs</i>) e impactes (<i>outcomes</i>) da elaboração das políticas.
Nova extensão ou novo paradigma?	Formas de coordenação a um nível global, dissociadas de qualquer tipo de estrutura política de controlo?

Fonte: Adaptado de Mayntz (1998)

A governância introduziu um conjunto de transformações significativas no seio do Estado e nas suas burocracias weberianas. O Estado perdeu parte da sua capacidade para resolver certos problemas, quer devido à retração dos recursos ao seu dispor, quer por atuar organizacionalmente sob uma matriz burocrática e não conseguir produzir bens e serviços de qualidade a baixo custo, mas também devido às externalidades negativas, o qual incutiram uma redução da capacidade de controlo sobre a economia envolvente.

Segundo o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico OCDE (2001) e do Banco Mundial os principais elementos de boa governância serão os seguintes:

- a. A obrigação de dar conta: as administrações públicas são capazes e desejosas de mostrar a relação entre as ações que empreendem e os objetivos precisos convencionados previamente;
- b. A transparência: a acção, as decisões e a tomada de decisões são abertas ao exame dos sectores da administração, do parlamento, da sociedade civil e, por vezes, de autoridades externas;

- c. A eficiência e a eficácia: as administrações públicas comprometem-se a uma produção de qualidade, nomeadamente nos serviços aos cidadãos, e procuram adequar as suas prestações à intenção dos responsáveis da ação pública;
- d. A reatividade: as autoridades públicas têm os meios e a flexibilidade necessárias para responder rapidamente à evolução da sociedade, tomam em consideração as expectativas da sociedade civil quando definem o interesse geral, e estão disponíveis a fazer o exame crítico do papel do Estado;
- e. A prospetiva: as autoridades públicas estão disponíveis, bem como estabelecem políticas que tenham em consideração a evolução dos custos e das mudanças previsíveis (demográficas, económicas, ambientais, por exemplo);
- f. A primazia do direito: as autoridades públicas fazem aplicar as leis, a regulamentação e os códigos, em total igualdade e transparência.

Nas sociedades modernas, a governância para atingir as mudanças desejadas requer que os governos não atuem por si sós, mas, pelo contrário, de forma concertada com outros governos, com cidadãos, com especialistas e atendendo a interesses sectoriais. As questões ambientais constituem um exemplo repetido destes processos complexos de governância. Esta requer, muitas vezes, uma “mistura” de ação local e global; uma intervenção sobre matérias de poupança de energia ou de reciclagem necessita de apoio ativo das empresas, de grupos cívicos e dos cidadãos de uma forma geral. A política moderna requer a governância em rede.

Para Cardoso (1998) substitui-se uma lógica hierárquica tradicional por uma comunicação horizontal que favorece estratégias de colaboração entre organizações possibilitando uma maior descentralização ao nível das decisões, isto é, as redes funcionam como atores que estão mutuamente dependentes para alcançar objetivos, nomeadamente, a mediação e coordenação inter-organizacional da formação política.

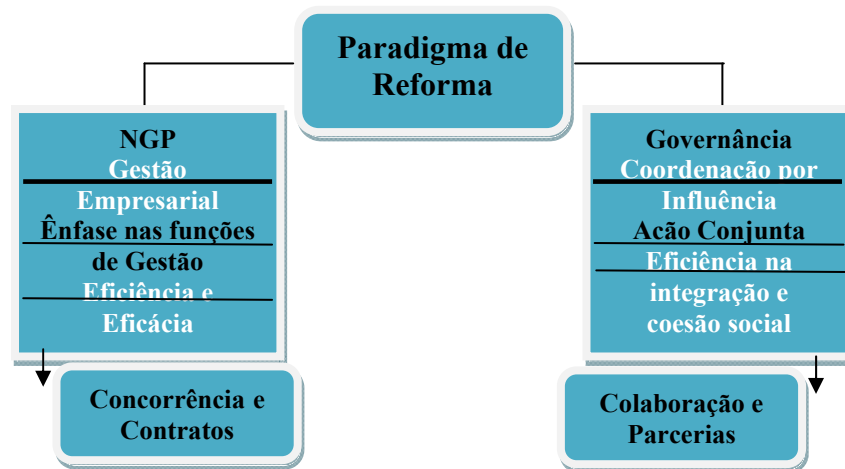
Ruivo (2000:36) salienta que *o conceito de rede, como qualificativo de um determinado paradigma de gestão pública, central ou local, ilustra a “cadeia de relações sociais” ou, dito de outro modo “o sistema de afinidades mais ou menos duráveis fundado em interesses de qualquer forma comuns” que influencia e determina a atividade do governo numa sociedade democrática e multipolar.*

Lindblom (1977) desenvolve o conceito de persuasão como o mecanismo político de coordenação dos atores sociais. Aliás, a ciência política há muito que entendia e analisava o processo político, a tomada de decisão e a construção das políticas públicas como o resultado da interação dos diferentes atores sociais: os governantes, os partidos políticos, os empresários, os grupos de interesses, os *mass media* e os cidadãos (Lindblom, 1980; Anderson, 1984; Dye, 1995).

A introdução da discussão relativa ao novo conceito de governância em rede está associada entre outros, aos trabalhos de Kooiman e Van Vliet (1993), Kickert (1997), Rhodes (1997; 2000), Klijn e Koppenjan (2000). Desta forma, o conceito de governância, através da criação de *networks*, pode ser entendido como uma alternativa aos tradicionais métodos de governância por autoridade e competição, usando uma abordagem de colaboração, de partilha de informação e recursos de ação conjunta e concertada (Rhodes, 1997; Considine e Lewis, 2003; Mossberg, 2007).

Na óptica de Bovaird e Loffler (2001), a lógica de atuação das duas abordagens é claramente diferente (figura 4). A Nova Gestão Pública é focalizada, concentrada e individual, enquanto a abordagem de governância é mais abrangente, procurando construir soluções que envolvam a comunidade. Os desafios que se lhe colocam são enormes. Surgindo num período pós Nova Gestão Pública a capacidade para as partes agirem e partilharem recursos, tendo em consideração a ação dos restantes elementos está bastante comprometida. Isto porque, o modelo anterior fomentou um contexto de fragmentação, com a pressão para a eficiência e com o comportamento dos restantes (Knoke e Kuklinski, 1991).

Figura 4 – Paradigmas da Reforma



Adaptado de: Bovaird e Loffler (2001)

Klijn, *et al.* (1995) introduzem, igualmente, o conceito de redes políticas como sendo o contexto mais ou menos estável onde ocorrem os “jogos” e onde as decisões políticas têm lugar. Smith (1993), por sua vez, adopta o conceito de comunidades políticas que em termos genéricos podem caracterizar-se por:

- a. Um número relativamente limitado de membros frequentemente com interesses económicos e profissionais que, por vezes, excluem deliberadamente outros;
- b. Valores partilhados e interação frequente;
- c. Troca de recursos devidamente regulada pelos *leaders*;
- d. Distribuição comparativamente igualitária do poder entre os seus membros.

Ao falarmos de redes/*networks*, seja uma aceção mais geral ou mais política, as características principais são (Rhodes, 1997):

- a. Diversidade e dimensão das mesmas,
- b. Níveis de contacto (interação) muito variáveis e menos consenso quanto aos valores,
- c. Variação de recursos e incapacidade de regular o seu uso numa base coletiva;
- d. Distribuição do poder desigual.

Klijn, *et al.* (1995) argumentam que qualquer estruturação (implementação) de redes passa por mudar a rede. Para tal, propõem mudanças:

- a.** Nas relações entre atores, por exemplo, da introdução de procedimentos de consulta, ao estabelecimento de órgãos consultivos, a celebração de contratos de longo prazo ou duradouros são efetuados através de consórcios público-privados (Klijn, *et al.* 1995);
- b.** Na distribuição dos recursos introduzindo, por exemplo, novos sistemas de informação ou ligando já os existentes;
- c.** Nas regras de interação. A ideia subjacente a este conceito é que é possível levar um dado processo na direção que se pretende desde que se consiga influenciar (intervir) as regras de interação entre os atores;
- d.** Nas normas, valores e perceções. Defende-se que os gestores de redes devem lidar com a mudança dos valores, normas e perceções dos atores que estão na rede.

Ao orientar o “processo de internacionalização”, o gestor pode tentar orientar os valores e perceções de um grupo-alvo na direção desejada. (Klijn, *et al.* 1995: 35).

A governância pode ainda ser entendida como: um conjunto de regras formais e informais, de estruturas e de processos que definem as maneiras pelas quais os indivíduos e as organizações podem exercer o seu poder sobre as decisões que (por outras partes interessadas) afetam o seu bem-estar e qualidade de vida.

Segundo Boivard e Loffer (2001) uma boa governância exige mais de um bom governo, nomeadamente a intervenção de atores fundamentais, considerados em seis grupos de stakeholders¹¹:

- a.** Os cidadãos (como indivíduos);
- b.** As organizações voluntárias;
- c.** As organizações económicas;
- d.** Os *media*;

¹¹ Compreendem todos os envolvidos/interessados num processo que pode ser de carácter temporário ou duradouro. Os *stakeholders* são elementos essenciais no planeamento estratégico de atividades, onde as partes interessadas devem estar de acordo com as práticas de governância corporativa executada pela organização (Freeman e Reed (1984).

- e. Os altos dirigentes do governo e do parlamento, internos e externos ao país;
- f. Autoridades locais.

Assim, a gestão em rede tem como objetivo a mediação e a coordenação inter-organizacional da formação política. O gestor da rede é fundamentalmente integrador da diversidade, orientador das dinâmicas sociais e compositor da complexidade, procurando solucionar conflitos e promover a colaboração entre atores. O papel de gestor de rede não cabe apenas a um ator. O poder é a capacidade para influenciar as decisões dos outros. Assim, as fontes de poder de um participante na rede são: a base económica; a confiança; a legitimidade do ator; a perícia e a tecnologia.

Para Lowdens e Skelcher (1998) uma rede/*network* significa que os atores são capazes de identificar interesses complementares desenvolvendo a sua relação com base na confiança, lealdade, reciprocidade e colaboração. Portanto, as redes são criadas como resposta a um problema que exige uma solução que passa pela ação concertada de várias organizações. Assim, é criada uma estrutura que envolve um misto de (in) formalidade de maneira a permitir que os diversos atores, cada um com uma estratégia própria e definida para conseguir os seus objetivos, estabeleçam as relações necessárias às resoluções dos problemas. Cada ator mantém-se ativo na rede enquanto tiver a perceção que se traduz numa situação vantajosa para si (Klijn e Koppenjan, 2000)¹².

As organizações agem em conjunto, por vontade própria, mas sobretudo porque percebem que não conseguem atingir os seus objetivos isoladamente. Aliás, este tipo de junção é proveitosa sempre que os custos que lhe estão associados forem inferiores aos benefícios que daí advêm (Blom-Hanse, 1997).

No entanto, as *networks* são provavelmente a forma mais instável de governar (Milward e Provan, 2000). O carácter voluntário da colaboração, apesar as inúmeras vantagens, pode levantar vários problemas de responsabilização e coordenação. Nesta linha de pensamento,

¹² Existem várias investigações e estudos académicos que versam sobre a gestão por *networks* usando o caso dos serviços de ação social. A título meramente exemplificativo, o governo e as instituições particulares de solidariedade social (IPSS), apesar de terem objetivos distintos, atuam muitas vezes em conjunto. O governo garante a oferta do serviço, comparticipa os custos de alguns doentes, e as IPSS garantem o acesso ao mercado e a viabilidade económica (Prentice, 2006; Bode, 2006).

Brandsen e Pestoff (2006) resumem em três pontos os desafios postos à governância por *networks*. Mesmo numa rede em que todos agem em conjunto e em pé de igualdade, existe sempre uma tensão pela relação e distribuição de poder. Isto pode levar a que a partilha de informação e os processos de decisão conjunta, não aconteçam de forma idealizada, ou seja, num perfeito espírito de coesão. Segundo, num contexto de *networks* todos os elementos têm o mesmo estatuto. Como tal, é por vezes problemático apurar responsabilidade pela execução dos objetivos inerentes ao serviço público, uma vez que estes não se sobrepõem aos individuais de cada ator e estes têm a liberdade para desenvolverem estratégias. Aliás, se tal sucedesse, a *network* deixaria de ter um dos seus pilares: a reciprocidade. Terceiro, apesar de formalmente existir igualdade entre os membros, o governo poderá assumir uma posição especial. Em muitas situações acaba por ser este a constituir e dinamizar a rede. Isto poderá criar divergência na hora de concertar posições, já que cada elemento pode ter uma visão e perceção do caminho a seguir que pode não ser coincidente com a do governo.

A complexidade das tarefas governamentais nas sociedades contemporâneas não permite o comando e o controlo de todas as situações, obrigando os governos a estabelecer parceria com outras organizações onde a gestão em rede deve constituir a base para o desenvolvimento da administração pública, fomentando, deste modo, a eficiência na implementação das políticas públicas.

O quadro 5 resume as principais direções, subordinadas às três lógicas que têm acompanhado o movimento de reforma: a da *Administração Pública Tradicional*, orientada para a legislação (*rechstaat*); a da *Nova Gestão Pública*, orientada para os serviços e a *Governância* orientada para o cidadão. Esta sucessão não deve ser entendida como três vertentes orientadoras, uma vez que, podem coexistir umas com as outras em algum grau em uma qualquer agência.

Quadro 5 – Administração Pública Tradicional, Nova Gestão Pública e Governância

	Administração Pública Tradicional	Nova Gestão Pública	Governância
Chave Pública	A legislação	O serviço	O cidadão
Objectivo Gestores	Conformidade legal assegurada por cumprimento de regras e procedimentos	Definição dos meios competitivos para cumprir objetivos que implicarão avaliação	Qualidade de vida, autonomia dos cidadãos, diversidade organizacional e escolha entre alternativas
Perspectiva	Estado	Sector público	Sociedade civil
Mecanismo de Controlo	Hierárquico	Mercado	Parcerias e redes cívicas
Lógica	<u>Jurídico-legal</u>	<u>Económica</u> com base em incentivos e resultados	<u>Cívica</u> reconhece os limites de 1 e 2, incentivando várias formas de participação ativa
<i>Ethos Público</i>	Monopólio (M) do sector público	M leva a ineficiência? Ênfase no serviço ao cliente/consumidor	Valores partilhados e alinhamento entre pluralismo e <i>competição</i>

Fonte: Adaptado de Boivard e Loffler (2003:19) e Stoker (2008:28)

Deve-se então, salientar que, em qualquer das perspetivas, a Governância, incluindo ampla participação e diálogo assente na firmeza dos bons princípios, é inseparável da preocupação com o desenvolvimento das capacidades individuais, pois só assim as pessoas poderão garantir os seus direitos e assumir as responsabilidades.

Para Stoker (2008:48), ao contrário do paradigma da Administração Pública Tradicional, esta incentiva a existência de uma multiplicidade de fornecedores de serviços organizados no mercado de forma a encontrar diversas organizações, em torno de missões diferentes.

1.2.5.1 Conceitos e práticas de governância

As redes, como já foi salientado anteriormente, são uma das formas de governância contemporâneas mais conhecidas (ao lado da burocracia e do mercado), tanto que a atual forma de condução social é, muitas vezes, designada por governância em rede (Koehler, 1998).

As redes envolvem também uma enorme variedade de atores, entre instituições estaduais e dos diversos interesses organizados (de forma mais ou menos duradoura) num determinado sector de política. A sua importância tem sobretudo a ver com o facto de facilitarem a coordenação de interesses e recursos públicos e privados, aumentando assim, a eficiência na implementação das políticas públicas (Pierre e Peters, 2000).

O conceito de governância distingue-se claramente do conceito de governo local tradicional revelando diferenças ao nível do número de instituições, da estrutura burocrática, das redes horizontais e internacionais, das relações democráticas, das políticas, do governo central e da liderança (John, 2001) como se pode verificar no quadro 6.

Quadro 6 – Governo e Governância Contrastadas

	Governo “Government”, no original)	Governância (“Governance”, no original)
1 – Número de instituições	Poucas	Muitas
2 – Estrutura burocrática	Hierárquica/Consolidada	Matricial/Funcional
3 – Redes horizontais	Fechado	Extensivo
4 – Redes internacionais	Mínimo	Extensivo
5 – Relações democráticas	Representativo	Representativo e novas experiências
6 - Políticas	De rotina	Inovadora Aprendizagem
7 – Governo Central	Controlo direto	Descentralizado e micro intervenção
8 - Liderança	Colegial e clientelista	Presidencial e Carismático

Fonte: Adaptado de John (2001:17)

O termo governância sugere, portanto, uma diferenciação entre o modelo de governo centralizado e tradicional, e um modelo mais aberto em que a autoridade e o poder são mais distribuídos, sem marginalizar a responsabilidade dos membros participantes. A Governância Local é a divisão da autoridade de decisão e de provisão de serviços entre o sector público governamental e um leque de organizações não eleitas (Wilson, 1998).

Os modelos de governos locais vivem a tensão de serem sociedades naturais (com vocação de liberdade e possuírem, dentro dos limites da lei, uma verdadeira independência) ou, pelo contrário, serem circunscções administrativas elevadas por lei à situação de pessoas coletivas públicas territoriais para maior comodidade de administração (Bilhim, 2007).

No centro do conceito de governância local está a substituição do processo de decisão vertical por uma relação horizontal de interdependência no exercício do poder. Quer acentuemos na definição do conceito “o sistema de interações entre atores públicos e privados” (Chevallier, 2002), quer o entendamos como “um processo de coordenação de atores” (Commaille, 1998), ou ainda como uma nova fórmula para gerir políticas públicas através de redes múltiplas (Maillat, 1995), a todos estes elementos conceptuais subjaz a ideia de “contemplação da realidade social como um complexo de subsistemas sociais que se inter-relacionam, o que é decisivo quando deve atuar-se sobre vários deles” (Alcázar, 2000).

Paradoxalmente, numa época em que alguns sustentam a superioridade da gestão privada, relativamente, à gestão pública, a governância dos nossos dias assume-se como um elemento de valorização da ação do sector público e de distinção entre ele e o sector privado (Montalvo, 2003). Tendo presente as características do atual paradigma de gestão pública local, o mesmo autor sintetiza os vários elementos da modernização e da governância municipais em autonomia, descentralização inframunicipal, cooperação intermunicipal, política de pessoal, participação, parcerias com privados, cooperação com o Estado e presidencialismo.

Segundo Carrapeto e Fonseca (2009) a participação é uma das principais componentes da qualidade da governância e apresenta uma relação bidirecional com o capital social. A participação pode ser entendida como um nível elevado de confiança e reciprocidade que reforça a capacidade de agir colectivamente e conduz a um melhor governo, na medida em que

os cidadãos mais exigentes exercem um controlo mais eficaz sobre os eleitos o que melhora a credibilidade das instituições e a qualidade da democracia.

Esta relação bidirecional significa, por um lado que, a participação constitui uma importante fonte de capital social fomentando os laços sociais das comunidades, e, por outro, que o capital social facilita a participação, porque incentiva a intervenção nos processos de decisão que interessam à comunidade.

O local transformou-se, assim, numa importante esfera de poder dos cidadãos, onde se verificam de forma mais intensa novas formas de diálogo público, dada a maior proximidade entre o aparelho institucional e as populações.

Ainda de acordo com Carrapeto e Fonseca (2009) nas políticas públicas, a participação em sentido amplo, abrangendo mecanismos de informação, consulta e participação ativa, começa a ser incluída na governância enquanto abordagem institucional, isto é:

- ✓ Os outros atores de governância, sobretudo os atores públicos, reconhecem o papel dos cidadãos, por exemplo, através de acordos formais ou informais antes ou durante a conceção e execução das medidas de política;
- ✓ As organizações de cidadãos tomam parte em pelo menos uma fase do ciclo das políticas públicas (agendamento, conceção, implementação e avaliação);
- ✓ As organizações de cidadãos desempenham um papel ao mesmo tempo autónomo e coordenado com outros atores, introduzindo os seus *inputs* próprios mas integrados nas necessidades coletivas;
- ✓ O papel das organizações dos cidadãos implica, por sua vez, o reforço e aperfeiçoamento do respetivo exercício de poderes e responsabilidades;
- ✓ A participação dos cidadãos acrescenta valor à elaboração da política, ou seja, permite que se atinjam objetivos que, em caso contrário, seriam muito mais difíceis de atingir.

No entanto, é visível o peso da cultura burocrática fechada, que admite mecanismos de abertura aos cidadãos, mas de uma forma limitada. E isto, porque o aumento de mecanismos de envolvimento dos cidadãos não é uniforme, pois verifica-se mais em termos de informação e, crescentemente, de consulta, do que propriamente de participação a ativa. Esta preocupação da

administração pública com a informação e a consulta parece traduzir uma preocupação dos poderes públicos sobretudo com a aceitação das medidas, implementando esses mecanismos para garantir a adesão das pessoas, criando um público informado e orientado para a solução (Vlachos, 1998).

Em modos de síntese, podemos salientar que os vários elementos da modernização e da governância local são: autonomia, descentralização inframunicipal, cooperação intermunicipal, política de pessoal, participação, parcerias com privados, cooperação com o Estado e o presidencialismo. Isto é, passamos de um Estado designado “tutor” para um Estado “parceiro”.

1.3 Síntese

Hoje, como se pode verificar ao longo do capítulo, a evolução do papel do Estado a par da evolução das expectativas dos cidadãos e da sociedade em geral impõem novas práticas na administração e na governação, devendo por isso, ser suportadas em novos paradigmas de reforma.

Esta situação conduziu alguns autores a interpretar a resistência às mudanças e às reformas administrativas que pretendem implementar uma gestão mais próxima do sector privado, como uma herança do passado, no caso europeu. Foi possível encontrar diferentes velocidades e diferentes estágios de evolução ao nível da gestão pública.

Relativamente, ao intervencionismo estatal, constatou-se um certo comportamento cívico de uma época de absolutismo, seguiu-se uma de liberalismo, para lhe suceder uma de maior lógica de intervencionismo estatal, posteriormente, criticado por ideologias neoliberais.

Com as consequências emergidas pela Grande Depressão de 1929, conhecido por *New Deal*, e as duas grandes guerras mundiais, o Estado minimalista altera a sua génese para um Estado de bem-estar que proporciona à população a proteção social e os bens e serviços que careciam. Este aumento de complexidade de funções do Estado concretiza-se no aumento do Sector Público Administrativo (SPA) (aumento de organismos e de funcionários), como o conhecemos hoje.

O modelo de *Welfare State*, a partir da década de 70, sofreu diversas fragilidades e instabilidades, o que conduziu a várias alterações, em diversos níveis (formas organizacionais, práticas gestionárias, comunicação organizacional, mecanismos de financiamento), de forma a poder continuar a cumprir os objetivos a que se tinha proposto.

O Estado deixou de intervir na vida económica e social, mas fê-lo de maneira diferente e esta alteração, transformou o conceito de Administração Pública. O Estado providencial não desaparece, os seus atores é que passaram a incluir organizações sem fins lucrativos e mesmo agentes privados. As questões da qualidade, da eficiência, do marketing, da satisfação do consumidor/cliente começam a dominar a agenda da Administração Pública. Apesar de diversas opções tomadas e diferentes caminhos trilhados, todos têm um propósito comum, o de reformar e modernizar a Administração Pública, e todos representam a Nova Gestão Pública (New Public Management).

A produção de bens e serviços públicos têm-se revelado um campo frutuoso de soluções alternativas de coordenação e controlo: ora o governo assume o fornecimento de serviços à população; ora decide contratar um privado ou concessionaria uma atividade; ora cria sociedades comerciais (de capitais públicos, participadas ou mistas); ora promove parcerias com organizações não governamentais sem fins lucrativos; ora promove a associação entre organismos públicos.

A existência destes novos atores implica uma mudança da gestão pública. Essa mudança, consubstanciada no que se designa por governância, significa, sobretudo, que se ultrapassou o binómio, algo simplista, estatização *versus* privatização redefinindo-se as fronteiras e as relações entre o Estado e a sociedade, dando oportunidade ao Estado para se “reinventar”, de forma plural, adaptando-se a cada contexto em particular (Rosanvallon, 1995). A descentralização de competências para o poder local (e coletividades locais), a transferência de tarefas de serviço coletivo para coletividades não públicas e a desburocratização e racionalização da gestão dos grandes serviços públicos, são exemplos da reinvenção do Estado e são marcas de um novo paradigma emergente: a governância (*governance*).

A mudança na Administração Pública não se obtém por mudança legislativa antes requer uma ação persistente e prolongada subordinada a objetivos claros, aliados e suportados pelo empenho político. É necessário alterar o paradigma de atuação em matéria de reforma/modernização na Administração, traduzido na aprovação de um conjunto vasto de medidas nos mais diversos domínios.

Tendo em conta estas observações tornou-se oportuno apresentar as reformas administrativas ocorridas em Portugal, de forma a simplificar a vida do cidadão e a regular a máquina administrativa.

Torna-se importante refletir sobre a evolução ocorrida nas autarquias locais em Portugal e da organização do poder local sobretudo desde a revolução de Abril de 1974.

É necessário equacionar as alterações registadas no período de transição para o regime democrático, que motivou uma série de transformações na realidade da administração local, promovendo a verdadeira autonomia local.

Além disso é importante saber como evoluíram e como se apresentam as autarquias locais e as diferentes tipologias dos processos de tomada de decisão. São todos estes aspetos/temáticas que serão abordadas no próximo capítulo.

CAPÍTULO II

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL: REFORMAS E ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

A reforma administrativa pública é algo substancialmente diferente da ideia de uma administração mais pequena, de um estado mínimo e de um retraimento da esfera pública.

Juan Mozzicaffredo (2001)

2.1 Nota introdutória

A reforma da Administração Pública Portuguesa não tem exatamente o mesmo conteúdo que nos outros países europeus. Em Portugal, este processo remonta aos finais da década de 70, e deve-se a vários fatores, nomeadamente, à crise económica do início dos anos 70 e à mudança da conceção de Estado começando as burocracias a ser vistas como origem de todos os males de que padecia a sociedade.

A reforma administrativa constitui um processo de mudança destinado a ajustar as estruturas e o funcionamento administrativo, em sintonia com as pressões do ambiente político e social, ultrapassando assim as clivagens e falta de comunicação nas relações entre os cidadãos e a administração do Estado (Araújo, 1993).

Neste contexto, segundo Neves (2010) é necessário uma mudança de paradigma, alguns cortes conceptuais, e não apenas medidas de melhoria que devem fazer, cada vez mais, parte integrante de uma gestão que assume a mudança como processo contínuo.

Dois acontecimentos desempenharam um papel decisivo na Reforma do Estado e na Modernização da Administração Pública: a Revolução de 25 de Abril de 1974 (passagem de um regime centralizado e corporativo por uma democracia moderna) e a adesão à União Europeia (ambiente de maior competitividade devido ao desaparecimento de fronteiras com os Países da União Europeia).

Em Portugal, a reforma administrativa inicia-se pela via legislativa (Carrapeto e Fonseca, 2005) e uma corrente mais orientada para os cidadãos, como se pode verificar pela consagração dos grandes princípios em matéria organizacional e procedimental administrativa, quer na Constituição da República Portuguesa (CRP), quer mais tarde, no Código do Procedimento Administrativo (CPA). É isso que evidencia os artigos da CRP a seguir transcritos:

N.º1 - Artigo 266.º - *A Administração Pública visa a prossecução do interesse Público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.*

N.º 2 - Artigo 266.º - *Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, a justiça, da imparcialidade e boa-fé.*

Na verdade, a «lei fundamental», no seu artigo 267.º, preconiza uma administração próxima dos cidadãos, ao estabelecer que esta será estruturada de forma a evitar a burocratização, a aproximar os serviços dos cidadãos, a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva. Por seu turno, o CPA prescreve os princípios que exige da administração pública um tratamento organizacional adequado, materializando os princípios consagrados constitucionalmente, tais como: o princípio da colaboração da administração com os particulares, o princípio da participação e o princípio da desburocratização e da eficiência.

Uma Administração Pública com qualidade e em condições de gerar competitividade deve orientar-se pelo primado da cidadania, servindo o cidadão, apresentando resultados e mobilizando energias e capacidades e deve aprofundar uma cultura de ética e de serviço público, apostando no mérito e na responsabilidade, na prossecução dos objetivos (Neves, 2010).

Segundo este autor a Reforma da Administração não é possível sem mudanças significativas na relação Governância – Administração, ultrapassando o predomínio de comportamentos de desconfiança mútua. Não é possível não ter uma boa ação governativa sem uma Administração alinhada e eficiente, como não é possível ter uma Administração eficaz e dinâmica (saudável) sem uma boa governância.

Cada reforma é modelada pela história administrativa de cada país sendo-o também para Portugal. A Administração Pública Portuguesa, tal como a conhecemos hoje, foi alvo, ao longo dos tempos, de diversas reformas e tentativas de modernização e inovação. Podem ser reconhecidas quatro fases importantes nas reformas levadas a cabo pelos vários governos: a Reforma Administrativa no “Estado Novo”; a Revolução de Abril de 1974 e a Reforma Administrativa (1974-1985); a Revolução Managerial da Administração Pública (1985-1995) e a Reinvenção da Administração Pública (1996 à atualidade). Todos estes contornos são

resultado de uma cultura político-administrativa que continua a marcar o comportamento dos seus funcionários e dos cidadãos que se dirigem aos serviços públicos.

Face ao exposto, pretende-se de seguida aprofundar um pouco mais cada uma destas etapas, salientando as mudanças mais importantes, de forma a revelar a evolução histórica do tema.

Assim, pretende-se em primeiro lugar apresentar e discutir as diversas reformas administrativas ocorridas em Portugal desde o Estado Novo.

De seguida, pretende-se fazer uma breve reflexão sobre a evolução da administração municipal em Portugal e sobre o processo de tomada de decisão.

2.2 As Reformas Administrativas em Portugal

2.2.1 Conceito de reforma administrativa

A reforma administrativa segundo Araújo (1993) citado por Rocha (2009) constitui um processo de mudança destinado a ajustar as estruturas e o funcionamento administrativo, em sintonia com as pressões do ambiente político e social, ultrapassando as clivagens e a falta de comunicação nas relações entre os cidadãos e a administração do Estado.

Deste modo, a análise das reformas da Administração Pública mostra segundo Auger (1998), citado por Carrapeto e Fonseca (2005), a utilização de três abordagens por parte dos governos, muitas vezes, em complementaridade. Numa primeira abordagem, os governos procuram libertar-se das suas obrigações prestacionais transferindo-as para terceiros, com o recurso à privatização; numa segunda, procuram implementar medidas de política de racionalização que conduzissem ao aumento da produtividade da Administração Pública burocrática (fazer mais com menos); e, por último, numa abordagem alicerçada na inovação, procuram desenvolver novos métodos de gestão dos assuntos públicos.

O processo de mudança estrutural passa por uma desconcentração¹³ e por uma descentralização¹⁴ dos poderes. Desta forma, reforçam-se os poderes local e regional, na medida que passam a dispor de mais autoridade e responsabilidade sobre as decisões que afetam e podem condicionar o futuro da sua área geográfica.

2.2.2 Reforma Administrativa no “Estado Novo”

Durante o período do Estado Novo (1933-1974) a estratégia adotada por Salazar visou transformar a Administração Pública num instrumento dócil da sua conceção de Estado: um Estado Administrativo, onde não existiam partidos políticos (Silvestre, 2010).

Com a reforma das Finanças Públicas e da Contabilidade Pública¹⁵, em 1935, e ainda com a publicação do Código Administrativo em 1940, Salazar criou o verdadeiro “Estado Salazarista”, sendo o corporativismo a coloração política de uma realidade mais profunda (Rocha, 1991).

A necessidade de desenvolvimento económico e da criação do Estado de Providência Social contribuíram para a constituição, em 1967, do Secretariado da Reforma Administrativa. Esta Secretaria tinha como principais objetivos o estudo da situação e regime dos funcionários, as estruturas orgânicas da Administração, o funcionamento dos serviços e a relação entre a Administração e o público. No que diz respeito ao regime dos funcionários, as preocupações visavam a remuneração, o recrutamento e a formação. As estruturas orgânicas da Administração procuram reorganizar os serviços. Quanto ao funcionamento dos serviços, pretendia-se combater o excesso de formalismo, a concentração e centralização de poderes, a insuficiência de racionalização e a falta de satisfação do trabalho (Rocha, 2009).

¹³ A desconcentração de funções (funcional e geográfica), ou seja, a administração central mantém a responsabilidade e o controlo da prestação de funções, mas delega poderes em níveis mais baixos de hierarquia ou a serviços espalhados pelo território nacional como, por exemplo: a desconcentração geográfica: cultura, ambiente e viação.

¹⁴ Processo pelo qual a lei transfere poderes de decisão até aí pertencentes a órgãos do Estado para órgãos próprios de entidades independentes do Estado, designadamente as autarquias locais.

¹⁵ Foi criada pela Inspeção Geral das Finanças e Reorganização do Tribunal de Contas.

Todas estas situações não passaram do papel, visto que nenhuma alteração efetiva teve lugar até 1974, ano em que se deu a Revolução do 25 de Abril, que pôs fim à ditadura salazarista e ao conceito de “Estado Novo”.

2.2.3 A Revolução de Abril de 1974 e a Reforma Administrativa (1974 – 1985)

O período após ao 25 de Abril de 1974 foi caracterizado pelas fortes reivindicações no sector da função pública; pelo processo de reclassificação de categorias; pela tentativa de criar uma lei de bases na Administração Pública, que foi impossível devido à conjuntura política que se vivia na altura, ou seja, grande instabilidade política que não permitiu reformas (Rocha, 2005).

No entanto, introduziram-se correções ao sistema vigente, destinado a substituir o sistema herdado do Estado Novo denominado “Pacote Legislativo de 1979”. Destaca-se o 191-F – Regime do Pessoal Dirigente, de 26 de Junho, que regulamentou a autonomização do pessoal, da carreira e emprego.

Existem porém, factos que justificam especial relevância, designadamente: o Estatuto do Pessoal publicado em 1979 e revisto em 1982; a criação do Instituto Nacional de Administração (INA) que tinha como objetivo o ensino e a investigação científica para a modernização e a formação dos quadros administrativos (constituído por dois departamentos: a Escola Superior de Administração e o Centro de Estudos da Administração); o Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA) criado em 1980 e que pretendia dar formação para os funcionários das autarquias e estudos de suporte às atividades dos Municípios e em 1981 a criação do Gabinete de Estudos da Reforma Administrativa (CECRA) com o papel de desenvolver trabalho teórico no domínio da reforma administrativa, tendo sido muitos dos trabalhos publicados na Revista da Administração Pública, de acordo com Rocha (2001), referido por Araújo (2005).

Apesar da criação destas instituições terem sido importantes para se começar a visibilizar e a viabilizar algumas mudanças nas estruturas administrativas, muito ficou por fazer pelo facto da instabilidade política não permitir colocar em prática uma política administrativa comum.

2.2.4 A Reforma Administrativa como “New Public Management” (1986 – 1995)

No período (1986-1995), a administração pública portuguesa foi fortemente influenciada pelo “*New Public Management*”, sendo o principal impulsionador desta inovação e modernização, o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA) criado em 1986, que ficou encarregado de promover a inovação e modernização da Administração Pública, embora nem sempre tenha sido compreendido pelo próprio governo que, em muitos casos, adotou políticas não convergentes com o paradigma managerial, mas suportadas pela teoria da escolha pública (Silvestre, 2010).

De acordo com Araújo (2005), podemos identificar quatro características fundamentais da matriz gestonária do sector público:

- ✓ A orientação para os resultados e clientes;
- ✓ O esforço para mudar os valores e atitudes;
- ✓ A qualidade nos serviços e a procura de melhor desempenho;
- ✓ A preocupação com o pragmatismo.

Durante o período de 1986-1995, a reforma da Administração Pública foi efetuada de forma seletiva, segundo um processo lento em que o uso dos instrumentos legislativos não era determinante.

Ao mesmo tempo, a generalidade dos funcionários continuava a comportar-se de acordo com um modelo formal e legalista. Pelo que os resultados nem sempre refletiam o trabalho realizado. Este processo foi desenvolvido em duas fases: a primeira, denominada desintervenção e desburocratização (1986-1992) e a segunda caracterizada pela Gestão da Qualidade nos Serviços Públicos (1993-1995).

1ª Fase – Desintervenção e desburocratização (1986-1992)

A primeira fase, desintervenção e desburocratização, consistiu no emagrecimento do Estado através das privatizações e outras formas de desintervenção. Procurou flexibilizar-se o funcionamento dos serviços e as relações de trabalho com a chamada lei dos disponíveis (Decreto-Lei n.º247/92, de 7 de Novembro). Partindo do princípio de que existiam funcionários

a mais na Administração Pública, o governo pretendeu impor a sua mobilidade dos funcionários. Em especial, a lei prévia da reforma antecipada, a suspensão do trabalho por tempo indeterminado e a integração no **Quadro de Efetivos Interdependentes (QEI)**.

Recorre-se também a uma maior simplificação legislativa¹⁶ *que se insere numa tentativa de substituir a racionalidade jurídica, marcante na tradição cultural portuguesa, por uma racionalidade de gestão* (Rocha, 2001:111). Assiste-se à reforma do Sistema Retributivo da Função Pública (1989); regulam-se os Orçamentos por Programa (1991); cria-se o INFOCID em 1991 - Sistema Interdepartamental de Informação Administrativa ao Cidadão¹⁷; reformam-se os sistemas de Contabilidade Pública.

Procurou-se também mudar as relações entre cidadãos e Administração com a publicação, em 1991, do CPA que consagra direitos e garantias dos cidadãos e estabelece normas para a simplificação e funcionamento dos serviços. Em 1993, é criada a Carta Deontológica do Serviço Público que inverteu a política do sistema administrativo. Esta carta estipula um padrão ético à consciência dos funcionários na relação para com os cidadãos. Esta espécie de Código Deontológico assenta em pilares como a isenção, a imparcialidade, a competência, a proporcionalidade, a cortesia e a informação (Rocha, 2009).

2.ª Fase – A Gestão da Qualidade nos Serviços Públicos (1993-1995)

Embora sempre orientada para os cidadãos, a partir, dos finais de 1992, o projeto de reforma ganha um novo impulso pela adoção do “Programa da Qualidade”, procurando introduzir uma filosofia de prática da qualidade da Administração. A iniciativa da “Qualidade” foi desenvolvida pelo SMA que procurou mobilizar a sociedade fomentando a ideia de que os consumidores devem e têm direito de exigir qualidade. Neste sentido, apostou-se na formação dos funcionários e Diretores Gerais desenvolvendo a filosofia de uma Administração centrada nos cidadãos.

Em 1993, é criado o Prémio Nacional de Qualidade e também a Carta de Qualidade em Serviços Públicos que estabelecem a sua orientação em dois conceitos-chave: as necessidades dos

¹⁶ Para este efeito foi feita a Deliberação do Conselho de Ministros n.º15 DB/89, de 8 de Fevereiro.

¹⁷ Estando disponível ao público desde 30 de agosto de 1995 e pode ser consultada em www.infocid.pt.

cidadãos devem ser satisfeitas e as sugestões e queixas dos mesmos devem ser ouvidas e melhoradas.

No período de 1986-1995 muito foi feito para concretizar a modernização nos organismos públicos. Contudo, um dos problemas que travou a implementação efetiva das medidas estruturadas foi o facto do desenvolvimento dos funcionários estar ausente em todo o processo de modernização. A hostilização dos funcionários através da criação da Lei dos Disponíveis terá contribuído para a falta de empenho e para uma resistência à mudança.

2.2.5 A Reinvenção da Administração Pública (1996-1999)

No período de 1996-1999, viveu-se a reinvenção da Administração Pública, de acordo com Rocha (2001), destacando-se o seguinte:

- a) Maior produtividade e melhoria da qualidade de bens e produtos;
- b) A motivação dos funcionários e qualificação dos mesmos;
- c) Recurso a tecnologias de informação avançadas, uma maior flexibilidade e autonomia gestonária;
- d) Incentivo à participação das organizações representativas dos trabalhadores através da formação das Mesas Parcelares Negociais;
- e) Adoção de novas medidas legislativas preocupadas com a gestão dos recursos humanos¹⁸;
- f) Intensificação do relacionamento entre o cidadão e a Administração propondo várias formas de participação.

Em 1996 é criado o Fórum Cidadãos/Administração para dar voz aos utentes dos serviços públicos recebendo sugestões e reclamações dos cidadãos, e colaborando na definição e avaliação de sistemas e indicadores de qualidade (Araújo, 2005). No mesmo ano foi introduzido o Livro de Reclamações sob o slogan “*Este livro fala por si*”, que passa a ser obrigatório em todos os serviços da Administração. Institui-se também o sistema de recolha de opiniões e

¹⁸ Revogação do diploma da Lei dos Disponíveis.

sugestões. Para facilitar a qualidade dos serviços e descongestionar os balcões dos serviços centrais é criado, em Outubro de 1998, a Loja do Cidadão¹⁹, que reúne no mesmo local vários serviços.

A filosofia da “Gestão da Qualidade Total”, conceito importado das reformas administrativas nos EUA e no Reino Unido, ganha forma na satisfação dos clientes e consumidores que se tornam a razão de ser dos serviços públicos. *A Qualidade total, mais do que um conjunto de técnicas, é uma filosofia, uma maneira mais humana e mais eficaz de estar no mundo do trabalho* (Corte-Real, 1995:13).

Em 1999, foram publicados dois diplomas legais fundamentais: Decreto-Lei n.º166-A/99, de 13 de Maio que cria o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP) e o Decreto-Lei n.º135/99, de 22 de Abril que define os princípios gerais da ação da administração pública face ao cidadão.

O SQSP visa proporcionar aos serviços e organismos da Administração Pública os mecanismos da demonstração da qualidade dos seus procedimentos, dos seus sistemas e dos seus bens e serviços, de acordo com um conjunto de princípios de gestão eficaz e eficiente e funcionamento desburocratizado, sendo a qualidade em serviços públicos uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos.

O Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, consagra que os serviços e organismos da Administração Pública estão ao serviço do cidadão e devem orientar a sua ação de acordo com os princípios da qualidade, da proteção da confiança, da comunicação eficaz e transparente, da simplicidade, da responsabilidade e da gestão participativa, tendo em vista:

- a. Garantir que a sua atividade se orienta para a satisfação das necessidades dos cidadãos e que seja assegurada a audição dos mesmos como forma de melhorar os métodos e procedimentos;

¹⁹ As primeiras Lojas do Cidadão foram criadas em Lisboa e no Porto tendo, atualmente, presença em outras cidades de distrito do país. Nestas lojas podem tratar-se de assuntos tão diversos como a renovação do Bilhete de Identidade ou da Carta de Condução. Têm a vantagem de estar abertas à hora de almoço e também aos Sábados de manhã.

- b.** Aprofundar a confiança dos cidadãos, valorizando as suas declarações e dispensando comprovativos, sem prejuízo de penalização dos infratores;
- c.** Assegurar uma comunicação eficaz e transparente, através da divulgação das suas atividades, das formalidades exigidas, do acesso à informação, da cordialidade do relacionamento, bem como do recurso a novas tecnologias;
- d.** Privilegiar a opção pelos procedimentos mais simples, cómodos, expeditos e económicos;
- e.** Adotar procedimentos que garantam a sua eficácia e a assunção de responsabilidades por parte dos funcionários;
- f.** Adotar métodos de trabalho em equipa, promovendo a comunicação interna e a cooperação intersectorial, desenvolvendo a motivação dos funcionários para o esforço conjunto de melhorar os serviços e partilhar os riscos e responsabilidades.

Mais de que uma nova teoria, a qualidade é uma filosofia de gestão para qualquer organização que queira ser credível ou socialmente útil, tendo-se tornado num movimento irreversível e imparável (Araújo, 2005).

2.2.6 A Reforma Administrativa de 2000 à atualidade

As preocupações com a Administração Pública têm estado presentes em todos os Governos, com uso de expressões diferentes, reforma, modernização, racionalização, simplificação, justificando diversas estruturas, de Ministério a Secretaria de Estado a estruturas de Missão, Secretariados.

Desde 2000 à atualidade destaca-se neste período os seguintes diplomas legais:

- ✓ Estatuto do Pessoal Dirigente – Lei n.º 2/2001, de 15 de janeiro;
- ✓ Plano de Ação para o Governo Eletrónico – Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2003, de 12 de agosto);
- ✓ Plano de Ação para a Sociedade de Informação – Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2003, de 12 de agosto);

- ✓ Iniciativa Nacional para a Banda Larga – Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2003, de 12 de agosto;
- ✓ Programa Nacional para a Participação dos Cidadãos com Necessidades Especiais na Sociedade da Informação - Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2003, de 12 de agosto;
- ✓ Programa Nacional de Compras Eletrónicas - Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2003, de 12 de agosto.

Em 23 de abril, foi criada a Bolsa de Emprego Público (BEP) promulgada pelo Decreto-Lei n.º78/2003. A finalidade da BEP é disponibilizar mais informação sobre as necessidades de recrutamento de pessoal, concursos, ofertas de emprego, em modalidade de contrato administrativo de provimento, de contrato a termo certo, de contrato individual de trabalho ou outras formas de vinculação ao abrigo de regimes de direito público privativos, bem como às disponibilidades pessoais dos funcionários, sendo a sua entidade gestora a Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP).

Em 2004, foram publicados diplomas legais que aprovaram novos regimes jurídicos em áreas com uma grande relevância no processo de reforma da administração pública, nomeadamente:

- ✓ Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local²⁰ (Lei n.º2/2004, de 15 de janeiro posteriormente alterada pela lei n.º5/2005, de 30 de agosto);
- ✓ Lei-quadro dos institutos públicos – Lei n.º3/2004, de 15 de janeiro;
- ✓ Organização da administração direta do Estado – Lei n.º4/2004, de 15 de janeiro;
- ✓ Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) – Lei n.º10/2004, de 22 de março;
- ✓ Regime Jurídico do Contrato Individual de Trabalho na Administração Pública – Lei n.º23/2004, de 22 de junho.

²⁰ O Decreto-Lei n.º93/2004, de 20 de abril, procedeu à adaptação à administração local da Lei n.º2/2004, de 15 de janeiro, que aprovou o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

Através do Decreto-Lei n.º98/2004, de 3 de maio as competências associadas ao INFOCID foram transferidas para a UMIC (Unidade de Missão Inovação e Conhecimento) criada em Novembro de 2002 (Carrapeto e Fonseca, 2005).

De acordo com Araújo (2005), o programa de reforma, neste período, compreendeu um conjunto de medidas legislativas a implementar em três fases que definem um modelo claramente gestor, nos termos da Resolução de Conselho de Ministros n.º53/2004, de 21 de abril:

- ✓ A organização do Estado e da Administração Pública – clarificando as funções essenciais do Estado e adotando estruturas administrativas menos hierarquizadas, mais simples e flexíveis;
- ✓ A liderança e responsabilidade – introduzindo modelos que permitam a responsabilização pela obtenção dos resultados, nomeadamente com a gestão por objetivos;
- ✓ O mérito e a qualificação – promovendo uma política de qualificação e avaliação de desempenho e introduzindo uma nova cultura na Administração Pública.

De acordo com Carrapeto e Fonseca (2005), na área da qualidade, o Instituto Português da Qualidade (IPQ) foi objeto de uma cisão, da qual resultou a criação de um novo instituto público: o Instituto Português da Acreditação (IPAC) – Decreto-Lei n.º125/2004, de 31 de maio. Neste sentido, a reforma administrativa passou a ser encarada como um objeto integrado, complexo e diversificado onde é realmente necessária uma gestão atenta e conciliadora dos diversos atores, dos seus comportamentos e das suas expectativas, para que se possam servir todos sem arbítrios (Madureira e Rodrigues, 2006).

Convém, ainda, realçar as seguintes medidas principais, tomadas pelo Governo, no âmbito de iniciativas do Ministério das Finanças e da Administração Pública no período entre 2005-2008²¹:

²¹ Ver ainda sobre esta matéria a apresentação do Ministério do Estado e das Finanças, no final do Conselho de Ministros, de 29 de maio de 2008, intitulada cronologia de três anos de reformas estruturais da Administração Pública, bem como a apresentação do Ministro de Estado e das Finanças, publicada no sítio <http://www.portugal.gov.pt/>.

- **Uma nova arquitetura da Administração do Estado**, em que releva um novo modelo de organização dos Ministérios, a inversão da tendência de crescimento do número de serviços e a ordenação da administração desconcentrada segundo dois modelos;
- **Um novo regime de emprego público**, inspirado em valores de serviço público, mas rompendo em aspetos essenciais com o regime da função pública dos últimos 50 anos e aproximando-se do regime laboral comum. A regra passará a ser o contrato e as remunerações passam a estar relacionadas com o desempenho;
- **Um novo regime de avaliação dos serviços dos dirigentes e dos demais trabalhadores** articulados entre si, e permitindo associar carreiras e remunerações aos desempenhos;
- **Um novo regime de proteção social** dos funcionários públicos em convergência com o regime geral da segurança social. Sistemas específicos de aposentação e de proteção social da função pública, passaram a ser sistemas fechados. Todos os novos trabalhadores passam a ter os regimes gerais. Os atuais trabalhadores passam a ter regimes em convergência com estes;
- **Uma nova política de mobilidade e de recrutamento** visando uma melhor distribuição dos recursos humanos, a diminuição do número de efetivos e maior qualificação.

O ano de 2005 destaca-se por duas particularidades importantes: a primeira, a criação da Unidade de Coordenação de Modernização Administrativa (UCMA) e a segunda pelo Programa de Reestruturação de Administração Central do Estado (PRACE) – Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto. Convém, ainda, salientar o Programa Simplex²², um programa que identifica oportunidades de melhoria que são organizadas num todo coerente.

²² Para uma leitura mais atenta dos programas Simplex aconselha-se a consulta do sítio <http://www.simplex.pt>.

Das reformas tomadas no período compreendido de 2009 a 2010²³ destacam-se as seguintes:

- O despacho n.º 6 894-A/2009 (2.ª série) que aprova o Relatório do SIADAP;
- A ata da concordância de adaptação do SIADAP à Direção Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) com a Frente Sindical da Administração Pública (FESAP) – 3 de junho;
- O decreto-Lei n.º 18/2010, de 19 de março que estabelece o regime do Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública e revoga o Decreto-Lei n.º 326/99, de 18 de agosto;
- A lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho que aprova um conjunto de medidas de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução do défice excessivo e o controlo de crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC);
- A lei n.º 34/2010, de 2 de setembro que altera o regime de vinculação de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, no capítulo referente às garantias de imparcialidade (terceira alteração à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro).

No entanto, a questão que se coloca diversas vezes é porquê a necessidade de haver mudanças? Ora, isto deve-se, segundo Moreira e Alves(2008) a cinco razões principais:

- ✓ Aumentar a eficiência do sector público;
- ✓ Consolidação orçamental;
- ✓ Evolução Tecnológica;
- ✓ Aumento das expectativas dos cidadãos e das empresas;
- ✓ Necessidade de reter conhecimento.

Podemos, deste modo, salientar que as reformas dos serviços públicos têm em vista o fornecimento de serviços de qualidade, a baixo custo e em modos mais transparentes exigindo, deste modo à adaptação a novos processos (por via das sucessivas alterações legislativas) e à adaptação às novas tecnologias (por via da evolução tecnológica) permitindo uma gestão pública “*accountable*”(Pitchas, 2003).

²³ Para uma leitura mais detalhada das medidas aconselha-se a consulta do sítio <http://www.min-financas.pt/>.

Todas estas modificações a nível da Administração Central tiveram uma influência nas alterações do modelo de gestão seguido pela Administração Local. As dificuldades e as limitações conjunturais e estruturais, sentidas a nível central, aliadas ao cada vez maior número de atribuições e competências dos Governos Locais, motivaram a adoção e a criação de programas de reforma e modernização da gestão local.

2.3 A Administração Municipal e o Processo de Tomada de Decisão

2.3.1 As Autarquias Locais

A Constituição da República Portuguesa (CRP) organiza o Estado em termos administrativos em quatro níveis distintos: direta, indireta, autónoma, e independente. As autarquias locais estão integradas, enquanto pessoas coletivas de população e território, na classe de administração autónoma (artigos 235.º e 242.º da CRP).

Assim, segundo Freitas do Amaral (2004) quando o Estado atua por si, enquanto pessoa coletiva, através dos seus serviços centrais ou locais, fazendo uso das suas competências na prossecução das suas atribuições, estamos perante a expressão da administração direta do Estado. Quando são criados organismos (institutos públicos e empresas públicas), dotados de personalidade jurídica que, apesar de ter competências próprias, prosseguem atribuições inicialmente consignadas à administração direta, estamos na presença da administração indireta do Estado.

A existência de autarquias locais autónomas está consignada em sede da Constituição da República Portuguesa. Diz o n.º1 do artigo 235.º que *a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, poder local a que é dedicado todo o título VIII, dos dez que constituem a parte III do texto sumo. Portanto, e de acordo com o n.º2 do referido artigo as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.*

Deste modo, de acordo com o n.º 1 do artigo 236.º da Constituição da República Portuguesa, no continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas (quadro 7).

Quadro 7 – Órgãos das autarquias locais

Freguesia	Município	Região Administrativa
Assembleia da Freguesia	Assembleia Municipal	Assembleia Regional
Junta de Freguesia	Câmara Municipal	Junta Regional

Fonte: Artigos 244.º, 250.º e 259.º da Constituição da República Portuguesa

Atualmente existem 308 municípios, dos quais 278 municípios no Continente, 19 na Região Autónoma dos Açores e 11 na Região Autónoma da Madeira, bem como existe, 4259 freguesias, das quais 4050 no Continente, 155 na Região Autónoma dos Açores e 54 na Região Autónoma da Madeira²⁴.

A diferenciação administrativa entre estes ficou consagrada no código administrativo de 1886²⁵ e, até ao presente, conheceu flutuações diversas, quer no referente aos critérios e categorias classificativas, quer quanto às implicações na estrutura orgânica municipal.

Do Código de 1886 é de destacar os principais aspetos inovadores, nomeadamente: o número de vereadores, a remuneração do pessoal das câmaras e as administrações dos municípios. Isto é, os funcionários municipais recebiam ordenados consoante a dimensão do respetivo município.

Importa, também referir, que as autarquias locais são todas, e cada uma delas, pessoas coletivas distintas do Estado. As autarquias não fazem parte do Estado, não são o Estado, não pertencem ao Estado. São entidades independentes e completamente distintas do Estado, embora possam por ele ser fiscalizadas (art. 242º), controladas e subsidiadas.

Ao serem definidas como pessoas coletivas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional e que asseguram a

²⁴ Informação disponível em <http://www.portalautarquico.pt/portalautarquico/Section.aspx>.

²⁵ As referências aos diversos códigos administrativos podem ser consultadas em (MAI, 1979).

prossecação dos interesses comuns resultante da vizinhança, mediante órgãos próprios, representativos dos respetivos habitantes, significa que, segundo Freitas do Amaral (1994:419), a definição recai em quatro elementos:

- *Território;*
- *População;*
- *Interesses comuns;*
- *Órgãos representativos.*

Portanto, resta-nos saber qual o papel que o território (n.º 2 do artigo 235º da CRP) desempenha, relativamente, à autarquia, o qual tem a tripla função:

- 1.º- O território desempenha a função de identificar a autarquia local. Os municípios, as freguesias, as regiões não são identificáveis senão através do nome de circunscrição em que assentam, ou do nome da respetiva sede como, por exemplo: o município de Coimbra, a freguesia de Benfica, e talvez no futuro a região do Algarve;
- 2.º- O território da autarquia desempenha a função de permitir definir a população respetiva, ou seja, o agregado populacional cujos interesses vão ser prosseguidos pela autarquia local;
- 3.º- O território desempenha também o papel de delimitar as atribuições e as competências da autarquia e dos seus órgãos, em razão do lugar, exceção, no que diz respeito às zonas de administração dos portos, onde aqui, está presente a ação do próprio Estado, já que, estas administrações portuárias são institutos públicos e tem a seu cargo uma certa zona, e que é por elas administrada, sem qualquer possibilidade de interferência por parte das autarquias locais respetivas.

No atual quadro legal, como já verificámos, as autarquias locais são compostas por municípios e pelas freguesias, constituindo o nível da Administração Pública mais próxima do cidadão. Os residentes de um concelho são ao mesmo tempo munícipes e fregueses. No entanto, *a freguesia tem-se apresentado sempre como uma figura de menor importância quando comparada com o município, chegando mesmo a própria legislação a estabelecer uma relação de dependência e menoridade das freguesias* (Pereira e Almeida, 1985:13).

2.3.2 Princípios gerais e atribuições dos municípios

Neste ponto é feita a caracterização e análise da organização e funcionamento do governo local nas suas principais vertentes, com o objetivo de melhor poder explicitar os condicionamentos do exercício da governância local.

Em 1991, foi aprovado o Código do Procedimento Administrativo com 188 artigos. Este centra-se, essencialmente, *nos direitos dos cidadãos durante o processo de decisão administrativa e visa salvaguardar a transparência das ações administrativas através de mecanismos de acesso à informação e da participação no processo de decisão para aqueles que são os interessados diretos* (Araújo, 2002:91).

Na realidade, qualquer Estado contemporâneo é mais ou menos descentralizado, isto é, tem uma estrutura “vertical” associada a vários níveis territoriais cada vez mais pequenos (regiões, municípios), e em relação a essa estrutura é necessário definir quais as atribuições, competências e recursos que devem ser afetados a cada nível de governo e quais as transferências entre os vários níveis.

A Constituição da República determina, ainda, que *as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como as competências dos seus órgãos são regulados por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa*, isto é, as atribuições das autarquias locais já não têm, em si, natureza política mas administrativa (art. 237º- 1). Os órgãos das autarquias locais são colocados, constitucionalmente, a par dos órgãos de soberania (Art.º111º-2) relativamente à separação e interdependência da organização do poder político.

A Lei-quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais (Decreto-Lei n.º 159/99, de 14 de setembro), lista as suas atribuições, a natureza, a competência dos órgãos municipais, as modalidades e o prazo de transferência dessas competências para os municípios estabelecendo mecanismos de aferição do processo de descentralização administrativa e o relacionamento do município com os cidadãos.

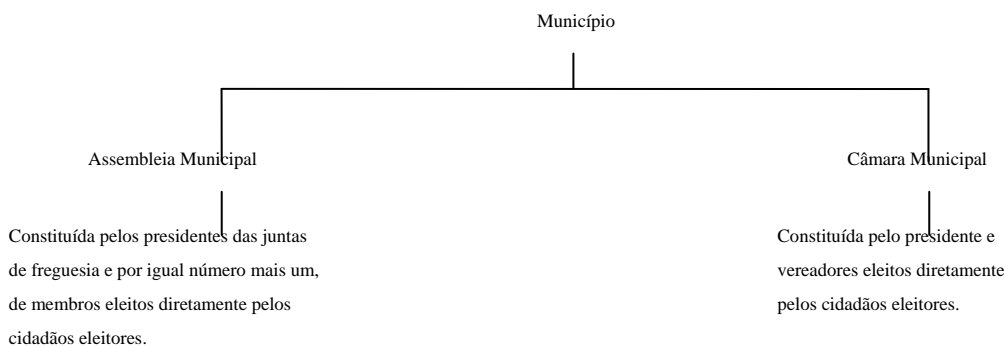
Com base na análise do capítulo II- Repartição dos Recursos Públicos artigos 10º a 15º, da Lei n.º 42/98, revista pela atual 2/2007, de 15 de janeiro, constata-se a existência de quatro fundos correspondentes às transferências financeiras que o governo efetua para as autarquias (municípios e freguesias).

2.3.3 Competências orgânicas dos municípios

As autarquias locais estão elencadas na Lei-quadro das autarquias locais, o Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, que estabelece o quadro das competências assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e as freguesias.

De seguida, e de forma esquematizada, apresenta-se os pontos que a legislação contempla para os órgãos do município, isto é, a assembleia municipal (artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de setembro) e a câmara municipal, órgão deliberativo e um órgão executivo, respetivamente, com uma maior atenção para o segundo órgão, objeto do presente estudo (quadro 8).

Quadro 8 – Órgãos do Município



Fonte: Adaptado de Gaio (1994:13)

Cabe à Câmara Municipal tomar decisões no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e da gestão corrente; decidir no âmbito do planeamento e do desenvolvimento; no

âmbito consultivo; no apoio às actividades de interesse municipal; em matéria de licenciamento e fiscalização e no âmbito das suas relações com outros órgãos autárquicos (artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de setembro).

2.3.4 O Processo de Tomada de Decisão

A tomada de decisão é parte integrante da gestão uma vez que interfere no nível organizacional. Deste modo, a tomada de decisão é uma atividade que reside no coração da liderança. Acima de tudo, os líderes são bem sucedidos, ou não, em função da qualidade das decisões que tomam (Garvin e Roberto, 2001).

A participação pública pode ser definida como o envolvimento de indivíduos e grupos que são positiva ou negativamente afetados por uma intervenção proposta sujeita a um processo de decisão, ou porque estão interessados na mesma (André, *et al.* 2006).

Nos Estados Unidos da América, Sherry Arnstein (1969) propôs uma escada de níveis de participação dos cidadãos nos programas do governo. Os níveis de participação variam desde a participação passiva ou receção de informação, à participação através de consultas e à participação interativa.

André, *et al.* (2006) salientam que os diferentes níveis de participação pública podem ser relevantes para diferentes fases, desde a comunicação da proposta de intervenção e análise inicial da comunidade até à decisão de aprovação, e posterior monitorização e seguimento.

2.1 Síntese

As reformas administrativas em Portugal assumiram-se como um processo de mudança necessário para ajustar as estruturas e o funcionamento das Administrações Públicas à situação e às estruturas política e social vigentes, bem como às exigências dos cidadãos.

Deste o Estado Novo, foram diversas as reformas ocorridas em Portugal nas Administrações Públicas, sendo de destacar a reforma após 25 de abril de 1974, a do *New Public Management* após 1986 (que coincidem com a entrada de Portugal na União Europeia) e caracterizado por, em primeiro, por uma desintervenção e desburocratização e, segundo, por promover a gestão da qualidade nos serviços públicos. Nos últimos anos a reforma administrativa assentou num modelo que permitiu a responsabilização pela obtenção dos resultados, na adoção de estruturas administrativas menos hierarquizadas, mais flexíveis e simples e na promoção de políticas de avaliação de desempenho.

Estas mudanças a nível da Administração Central influenciaram os modelos de gestão da Administração Local, em particular das autarquias locais.

É com base nestas constatações que se irá desenvolver posteriormente o estudo empírico deste estudo, por forma a aferir o modelo de governância local dos municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de castelo Rodrigo e verificar se existe ou não uma modernização pública mais próxima do cidadão nestes municípios.

Todavia, antes de se avançar para o estudo empírico será apresentada a metodologia de investigação utilizada neste estudo.

CAPÍTULO III

METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

3.1 Nota Introdutória

Após a revisão da literatura referente à Ciência Administrativa e da Administração Pública torna-se necessário definir a metodologia²⁶ mais adequada, de forma a que as linhas de investigação sejam seguidas e os objetivos traçados para o presente estudo sejam alcançados.

A metodologia a utilizar tem como principal objetivo dar a conhecer todos os procedimentos que são adotados para a realização do estudo, em particular os dados relativos à parte empírica para obtenção dos dados que poderão permitir tirar conclusões válidas para a pesquisa.

A análise principal assenta na reflexão teórica, com base na literatura nas áreas da Ciência Administrativa e da Administração Pública e no estudo do instrumento de governação, a administração municipal e o processo de decisão e a integração dos cidadãos.

Deste modo, pretende-se neste capítulo delinear o método de investigação para a parte teórica e para a parte empírica.

O capítulo começa por apresentar os objetivos e hipóteses de investigação. Posteriormente, apresenta-se o universo em análise, a definição da amostra, e o instrumento de recolha de dados. Finalmente, apresentam-se os principais métodos (estatísticos) utilizados para a análise dos dados recolhidos.

²⁶ Imperatori (1999:221) define metodologia como o “estudo sistemático, por observação da prática científica, dos princípios que fundamentam os métodos de pesquisa utilizados. Conjunto dos métodos e técnicas de um campo particular.

3.2 Objetivos e Hipóteses de Investigação

3.2.1 Objetivos Específicos de Investigação

A presente investigação tem como objetivo central identificar o processo de tomada de decisão e da integração dos cidadãos verificando se o modelo de governância local contribui para a modernização pública mais próxima do cidadão.

Como objetivo específico visa medir o grau de satisfação dos cidadãos no processo de decisão a nível do poder local e na análise da funcionalidade das autarquias fazendo um enquadramento teórico da sua evolução no nosso país, passando pela caracterização geral do município e ressaltando a política de decisão e integração dos cidadãos.

O estudo empírico incide sobre os municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo tendo por base identificar o processo de tomada de decisão e as formas de participação dos cidadãos. Procurou-se avaliar como o modelo de governância local pode contribuir para uma boa modernização pública, mais próximo do cidadão e dos seus problemas.

3.2.2 Hipóteses de Investigação

Tendo em conta a literatura anteriormente referida nos capítulos I e II podem-se formalizar as seguintes hipóteses:

- *H1 - A experiência da participação na Administração Pública influencia a boa governância do município;*
- *H2 - A satisfação com a educação e com os serviços disponíveis on-line são independentes dos municípios em análise;*
- *H3 - A Imagem e Qualidade Global da Administração Pública Local depende da satisfação em diferentes áreas de atuação;*

- *H4 – A Imagem e Qualidade Global apercebida influencia a boa governância do município;*
- *H5 – A satisfação dos cidadãos com a Administração Pública Local depende das suas áreas de atuação/atributos;*
- *H6 – A modernização da Administração Pública Local depende da Imagem e Qualidade Global Apercebida;*
- *H7 – A valorização dos atributos está relacionada com as características socioeconómicas do indivíduo.*

3.3 Universo de investigação e seleção da amostra para recolha de dados

O universo de análise considerado para o estudo, de acordo com os objectivos traçados, deste trabalho, são os cidadãos maiores de 18 anos residentes nos municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo.

Considerando os objetivos propostos na investigação, os dados necessários para caraterizar a participação dos cidadãos na tomada de decisões, ou seja, alistar e compreender as formas e a influência dessa participação dos cidadãos nos municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo optou-se por realizar um inquérito por questionário, com vista a obter informação mais atualizada possível.

De um modo geral, segundo Carmo e Ferreira (1998:191), *o número de elementos de uma população é demasiado grande para ser possível, dado o custo e o tempo, observá-los na sua totalidade, sendo então necessário proceder-se à seleção de elementos pertencentes a essa população ou universo*”. Assim *“a amostra é um subconjunto de uma população ou de um grupo de sujeitos que fazem parte de uma mesma população* (Fortin 2000:202).

A amostragem obtida é constituída por 278 indivíduos (139 indivíduos de cada município) de ambos os sexos, de forma a obter dados suficientes para atingir resultados satisfatórios para a

análise de investigação. Relativamente ao género, 51,1% dos inquiridos do sexo masculino e 48,9% do sexo feminino. Quanto ao nível de habilitações literárias dos indivíduos inquiridos, verifica-se que 32,4% possuem o ensino superior; 32,0% possuem o ensino secundário; 15,5% possuem o primeiro ciclo do ensino básico e 9,0% dos inquiridos possuem um curso técnico-profissional. No que diz respeito à idade dos inquiridos, verifica-se que 10,4% dos indivíduos inquiridos têm de 18 anos a 25 anos, 34,5% têm entre vinte e seis e trinta e cinco anos, 28,1% têm entre trinta e seis e quarenta e cinco anos e 27,0% têm mais de quarenta e cinco anos.

A constituição da amostra foi estabelecida pela necessidade de comparar, com igual proporção um município do litoral, neste caso, Oliveira de Azeméis (constituído por dezanove freguesias) com um município do interior com um número de freguesias mais próximo com o município do litoral, Figueira de Castelo Rodrigo (dezassete freguesias).

Um passo importante antes de iniciar o cálculo do tamanho da amostra foi o de definir qual o erro amostrável para o estudo que será realizado. Por conseguinte, definiu-se um grau de confiança de 95% para uma margem de erro de 5% onde resultou 139 indivíduos para cada município. Assim, procedeu-se à comparação/enquadramento dos municípios pela amostra do número de habitantes sobre o peso da respectiva NUT para um grau de confiança de 95%.

A recolha de dados decorreu no segundo trimestre de 2011.

No âmbito do processo de investigação, a amostra deste estudo, é então constituída pelos cidadãos residentes nos municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira Castelo Rodrigo ocasionalmente (ou acidentalmente) inquirida em diversos pontos dos municípios: Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis, Câmara Municipal de Figueira de Castelo Rodrigo, nas praças públicas, nomeadamente, Praça da Cidade, Paços dos Municípios, jardins públicos, nas ruas de comércio, Centro Comercial Rainha e nas duas ruas mais movimentadas das cidades, Avenida António José de Almeida e Vila de Figueira de Castelo Rodrigo.

3.4 Recolha de Dados

Como referido a escolha da amostragem foi do tipo não probabilística de forma acidental, uma vez que se trata da indivíduos que se disponibilizaram a responder ao inquérito em função da sua presença no local e hora de realização dos inquéritos e contemplando o requisito de serem residentes no município e maiores de 18 anos. Aos inquiridos foi-lhes explicitado o objetivo do inquérito, sublinhando-se a importância da veracidade das respostas e garantindo o anonimato.

Considerando os objetivos propostos na investigação os dados necessários teriam que permitir alicar e compreender as formas e influência de participação dos cidadãos na tomada de decisões nos municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo.

Para o efeito poderiam ser utilizados três tipos de métodos: o questionário, as entrevistas e os dados secundários (Quivy e Campeendroudt, 1992). As entrevistas foram excluídas logo à partida, porque apesar das vantagens que apresentam, o fator morosidade associado ao custo deste método, não corresponderiam às limitações temporais desta investigação. Assim, a opção recaiu sobre o questionário que foi elaborado e entregue pessoalmente aos cidadãos residentes dos municípios anteriormente referidos. Os questionários foram preenchidos pelo inquiridor registando nos mesmos as informações transmitidas.

Foi efetuado um inquérito por questionário (anexo I), composto por questões que refletem as variáveis fulcrais, para este estudo, nomeadamente, a satisfação, a evolução, a participação, a imagem e qualidade global apercebida e a responsabilidade da Administração Pública, tendo por base a revisão bibliográfica efectuada, o que permitiu, *à posteriori*, aferir os objectivos de investigação e testar as hipóteses de investigação.

O questionário foi baseado nas questões do trabalho desenvolvido na parte teórica. As questões do tipo fechado possibilitam várias alternativas de resposta (Nogales, 1999) e foram apresentadas, nalguns casos sob a forma dicotómica, isto é, questões com duas alternativas, para o inquirido eleger a que mais se adequa à sua situação e noutros casos sob a forma de escolha múltipla, ou seja, questões com mais de duas alternativas prefixadas, em que o inquirido escolhe a que concerne à sua intenção.

O questionário é, também, formado por questões com recurso a escalas de Likert, como escala métrica das variáveis, para medir os níveis de importância e de concordância com os itens propostos. Na opinião de Chisnall (1991), este tipo de escalas é frequentemente utilizado para medir a natureza qualitativa das mensurações e é normalmente com uma escala ordinal.

O inquérito foi dividido em seis partes lógicas:

- Caracterização sócio-demográfico;
- Satisfação com as áreas de actuação da Administração Pública,
- Avaliação global da evolução da Administração Pública;
- A experiência da participação da Administração Pública;
- Imagem e qualidade global apercebida;
- Responsabilidade pelo funcionamento da Administração Pública.

Caracterização sócio-demográfico;

Nesta secção foram colocadas questões relacionadas com a idade, sexo, município de residência e habilitações literárias. Uma parte inclui questões, às quais os inquiridos deviam de responder numa escala de valor 1 a 5, nomeada psicométrica conducente à medição das formas de influência da participação dos cidadãos na tomada de decisões nos municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo.

Satisfação com as áreas de actuação da Administração Pública;

Nesta secção, foi solicitado aos inquiridos que avaliassem, numa escala de Likert, de 1 a 5, o nível de satisfação em algumas áreas de actuação da Administração Pública, nomeadamente: educação, saúde, segurança social, economia e finanças, habitação e infra-estruturas, cultura e lazer, organizacional e higiene e segurança.

Avaliação global da evolução da Administração Pública;

Esta secção pretende avaliar, utilizando também a escala de Likert, de 1 a 5, a evolução da Administração Pública, relativamente ao seguinte conjunto de atributos: instalações, simpatia, rapidez, competência e profissionalismo, clareza/transparência da informação, simplificação do processo, horários e serviços disponíveis on-line. Seguidamente foram recolhidas informações

relativas da comparação do funcionamento da Administração Pública com o sector privado em relação ao apoio social, organizacional, saúde e acção escolar.

Participação dos Cidadãos na Administração Pública;

Nesta secção pretende-se saber quais as acções que os cidadãos residentes já fizeram ou fazem regularmente na Administração Pública. Os inquiridos foram ainda questionados sobre qual o envolvimento na gestão do governo local.

Imagem e qualidade global apercibida;

Nesta secção, foi solicitado aos inquiridos que clarificassem, numa escala de 1 a 5, a imagem e qualidade global apercibida da Administração Pública.

Responsabilidade pelo funcionamento da Administração Pública.

Os inquiridos foram questionados quanto ao grau de responsabilidade da cada entidade pelo funcionamento da Administração Pública, através também da escala de 1 a 5.

3.5 Análise dos dados obtidos por inquérito

O tratamento estatístico permitiu estruturar a informação de modo a obter análise quantitativa e qualitativa das variáveis consideradas no inquérito. Com a ajuda estatística descritiva, essa informação é resumida. Com a ajuda das estatísticas inferenciais dos testes estatísticos pode-se determinar relações entre as variáveis numa determinada amostra que poderão ser generalizadas à população de onde foi retirada (Fortin, 1999).

Para a análise estatística de dados, utilizou-se o software estatístico SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*) na versão 17.0 *for Windows*, que se demonstra como um programa aconselhado no estudo de correlações entre fenómenos (Quivy e Campenhoudt, 1992). Contudo, foi necessário escolher a técnica estatística mais apropriada para a modelação dos dados. A análise dos resultados tem como suporte a estatística descritiva sob a forma de distribuições de frequência para algumas variáveis, calculando-se as percentagens.

Para avaliar a qualidade de ajuste global do modelo utilizou-se o teste do qui-quadrado para comparar a mudança do valor da verosimilhança, que terá de ter um valor de prova inferior ao nível de significância de 0,05.

De seguida, utilizou-se o teste binominal para testar a ocorrência de uma das realizações de uma variável dicotómica, isto é, para testar a proporção dessa ocorrência no total de ocorrências registadas. Este tipo de teste é utilizado para as questões que apenas contêm as opções “sim” ou “não”.

A partir da revisão teórica da literatura efetuada verificou-se que a participação dos cidadãos na tomada de decisões na Administração Pública Local, a nível da imagem e qualidade global apercebida, é um fenómeno complexo influenciado por um vasto conjunto de fatores. Como se torna necessário explorar as relações entre esses fatores e a imagem e qualidade global apercebida, decidiu-se utilizar uma técnica estatística, descritiva e inferencial, denominada *análise de regressão linear*. Como se pretende estudar a relação estatística de uma variável dependente em relação a mais do que uma variável explicativa, o estudo denomina-se *análise de regressão linear múltipla* (Murteira, 1993).

Os resultados obtidos foram submetidos a uma análise quantitativa de índole descritiva dos itens. O nível de significância adotado foi de $p < 0.05$.

Aplicou-se ainda a análise estatística multivariada “*k-means clusters*”²⁷ para detetar padrões comportamentais dos cidadãos dos concelhos considerados. Posteriormente procurou-se verificar se existiam diferenças entre os *clusters* determinados, nomeadamente, qual o município em que predomina os grupos mais satisfeitos.

Deste modo, procurou-se constituir grupos de cidadãos relativamente à satisfação na imagem e a qualidade global da Administração Pública Local apercebida de cada município e satisfação dos

²⁷ A análise de *cluster* é um procedimento de estatística multivariada que tenta agrupar um conjunto de indivíduos (neste caso os cidadãos residentes nos concelhos de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo) com base num conjunto de variáveis. Os indivíduos que pertencem a um dado *cluster* são tão semelhantes quanto possível, e sempre mais semelhantes aos elementos do mesmo grupo do que aos elementos dos restantes grupos (Hill e Hill, 20002:209). O número de *clusters* (k) não pode ser maior do que o número de variáveis.

cidadãos. Esta análise requer que a *Anova*²⁸ apresente níveis de significância inferiores a 0,05, ou seja, que os níveis de significância 0,000 dos testes F, de cada caso (na nossa aplicação cidadãos residentes) tenham um comportamento diferenciado no mesmo grupo.

Em primeiro lugar, para seleccionar o tipo de teste que pode ser aplicado, é necessário verificar se a distribuição das variáveis se aproximam à distribuição normal (Byman & Cramer, 2001; Pestana & Gageiro, 2005; Maroco, 2007). O teste de Kolmogorov-Smirnov (K-S) com correcção de Lilliefors permite apurar se uma determinada amostra provém de uma população com distribuição normal.

Desta forma, pretende-se efetuar testes de normalidade de um item de cada dimensão e verificar se seguem ou não uma distribuição normal e se a variância nos dois municípios são ou não iguais.

Quadro 9 – Teste de Normalidade K-S

	Município	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
		Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
2.1.1 Educação	Oliveira de Azeméis	,358	139	,000	,762	139	,000
	Figueira de Castelo Rodrigo	,320	139	,000	,762	139	,000
3.1.1 Instalações	Oliveira de Azeméis	,412	139	,000	,665	139	,000
	Figueira de Castelo Rodrigo	,296	139	,00	,803	139	,000
4.1.1 Participou em Assembleias gerais/reuniões	Oliveira de Azeméis	,409	139	,000	,610	139	,000
	Figueira de Castelo Rodrigo	,490	139	,000	,491	139	,000
5.1.1 Considera que os serviços prestados pela Administração Pública Local são eficientes	Oliveira de Azeméis	,288	139	,000	,812	139	,000
	Figueira de Castelo Rodrigo	,270	139	,000	,871	139	,000
6.1.1 Governo	Oliveira de Azeméis	,196	139	,000	,880	139	,000
	Figueira de Castelo Rodrigo	,207	139	,000	,846	139	,000

a.Lilliefors Significance Correction

²⁸ É uma recolha de modelos estatísticos, e os seus procedimentos associados, em que a variância observada em uma variável em particular é participada em componentes atribuíveis a diferentes fontes de variação.

Pela análise do quadro 9, verifica-se que o nível de significância é zero em todos os itens selecionados, o que quer dizer que não são homogéneos. Assim, rejeita-se a hipótese de normalidade, neste caso para os itens avaliados pelo instrumento.

Deste modo, a capacidade de diferenciação dos indivíduos através dos itens deste questionário está de alguma forma comprometida, pois a hipótese de normalidade está rejeitada, nesta amostra.

3.6 Síntese

Neste capítulo apresentou-se a metodologia delineada para a presente investigação. Após a definição dos objetivos e formalização das principais hipóteses a testar procedeu-se à definição da amostra, que é constituída por 278 indivíduos (139 do município de Figueira de castelo Rodrigo e 139 do município de Oliveira de Azeméis com mais de 18 anos, tendo-se optado pelo inquérito por questionário para recolher os dados necessários para prosseguir o estudo. Dos métodos utilizados para analisar os dados e testar as hipóteses a opção, neste estudo, recaiu sobre a análise de regressão linear ainda completada com análise de *cluster*.

Posteriormente, irão ser apresentadas a análise e discussão dos resultados, mas antes irá proceder-se à apresentação de um breve diagnóstico territorial dos municípios em estudo.

CAPÍTULO IV

DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

4.1 Nota introdutória

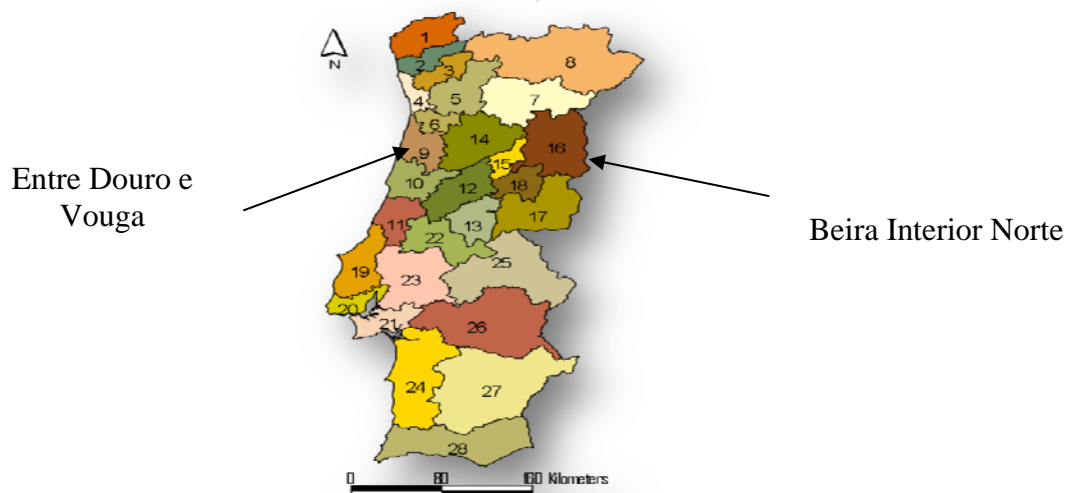
Neste capítulo pretende-se apresentar o diagnóstico dos territórios em análise no sentido de fazer uma breve caracterização dos mesmos. Assim serão apresentados um conjunto de indicadores que nos permitirão caracterizar a população e os agregados familiares residentes nos municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo.

Assim, inicia-se a apresentação dos aspetos relacionados com a geografia e com a demografia dos municípios, segue-se a caracterização do sistema urbano e povoamento e finalmente dos elementos sociais.

4.2 Os municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo

O presente estudo incide sobre o município de Oliveira de Azeméis, pertencente à NUT III Entre Douro e Vouga e sobre o município de Figueira de Castelo Rodrigo da NUT III Beira Interior Norte como já foi referido (mapa 1).

Mapa 1 – Mapa de Portugal



Fonte: Direção Geral das Autarquias Locais

A região Entre Douro e Vouga (NUT III) compreende cinco municípios pertencentes ao distrito de Aveiro: Arouca, Santa Maria da Feira, São João da Madeira e Vale de Cambra, integrada na Região Norte (NUT II). Confinar com o Grande Porto e o Tâmega, a leste com o Dão-Lafões e a sul e a oeste com o Baixo Vouga. Tem uma área de 860,5 km² e uma população de 275 117 habitantes (Censos 2011).

O município de Oliveira de Azeméis é limitado a nordeste pelo município de Arouca, a leste por Vale de Cambra e Sever do Vouga, a sul por Albergaria-a-Velha; a oeste por Estarreja e Ovar e a noroeste por Santa Maria da Feira e São João da Madeira.

Localizada entre os rios Ul e Antuã, o município de Oliveira de Azeméis reparte-se por dezanove freguesias que constituem o município: Oliveira de Azeméis; Carregosa; Cesar; Fajões; Loureiro; Macieira de Sarnes; Macinhata da Seixa; Madail; Nogueira do Cravo; Ossela; Palmaz; Pindelo; Pinheiro da Bemposta; Santiago de Riba-Ul; São Martinho da Gândara; Travanca; Ul; Vila Chã de São Roque e Vila de Cucujães.

Detentor de 161.1km² de área, Oliveira de Azeméis (quadro 10) ocupa uma localização tanto periférica quanto privilegiada, relativamente, às duas principais cidades do litoral – Porto e Aveiro.

Relativamente ao município de Figueira de Castelo Rodrigo, está integrado na sub-região estatística portuguesa, Beira Interior Norte (BIN), pertencente à Região Centro e ao Distrito da Guarda. Limita a norte com o Douro, a leste com Espanha, a sul com a Beira Interior Sul e com a Cova da Beira e a oeste com a Serra da Estrela e com Dão Lafões. Tem uma área de 4 062,6 km² (quadro 10) e uma população de 104 371 habitantes (Censos 2011). A BIN compreende nove municípios: Almeida; Celorico da Beira; Figueira de Castelo Rodrigo, Guarda; Manteigas; Mêda; Pinhel; Sabugal e Trancoso.

Figueira de Castelo Rodrigo é a sede de um município com uma área de 508,6 Km² e encontra-se subdividido em dezassete freguesias: Algodres; Almofala; Castelo Rodrigo; Cinco Vilas; Colmeal; Escalhão; Escarigo; Figueira de Castelo Rodrigo; Freixeda do Torrão; Mata de Lobos;

Penha de Águia; Quinta de Pêro Martins; Reigada; Vale de Afonsinho; Vermiosa, Vilar de Amargo e Vila Torpim.

4.3 Demografia

De forma a compreender a distribuição territorial da população e as tendências futuras, procedeu-se à recolha e análise de dados demográficos, referentes aos últimos dados oficiais da população elaborados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).

Quadro 10 – Indicadores demográficos comparativos entre os municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo

Designação do indicador	Oliveira de Azeméis	Entre Douro e Vouga	Figueira de Castelo Rodrigo	Beira Interior Norte
Área Total	161.1 Km ²	860.5 Km ²	508.6 km ²	4 062.6 km ²
Pop. residente total, em 2001	70 722	276 812	7 158	115 325
Pop. residente, em 2011	68 825	275 117	6 259	104 371
Densidade em 2001	439.0 hab/km ²	336.0 hab/km ²	14.0 hab/km ²	28.4 hab/km ²
Densidade em 2011	427.2 hab/km ²	319.7 hab/km ²	12.3 hab/km ²	25.7 hab/km ²

Fonte: Anuários Estatísticos de 2001 e Censos 2011

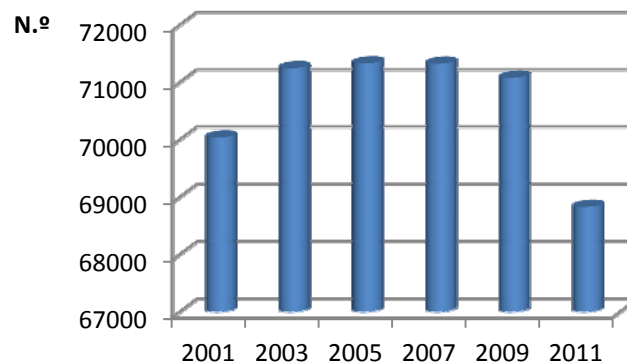
Como podemos constatar no quadro 10, em 2011, o município de Oliveira de Azeméis apresenta uma população residente de 68 825 habitantes (25% da população residente na região Entre Douro e Vouga) enquanto Figueira de Castelo Rodrigo possui 6 259 habitantes (6% da população residente na Beira Interior Norte).

A Beira Interior Norte sofreu um decréscimo de 6,29% da população residente. No município de Figueira de Castelo Rodrigo verificou-se também um decréscimo ainda superior ao que se fez sentir na sub-região, sendo este de 12,56%.

A densidade populacional da região Entre Douro e Vouga, em 2011, é de 319.7 hab/km² sendo portanto superior à da região da Beira Interior Norte (25,7 hab/km²) e com os seguintes valores para os municípios em estudo: Oliveira de Azeméis 427,2 hab/km² e Figueira de Castelo Rodrigo 12,3 hab/km².

Como podemos verificar no gráfico 1, a população residente, a partir de 2005, no município de Oliveira de Azeméis tem vindo a diminuir significativamente.

Gráfico 1 – Evolução da população residente no município de Oliveira de Azeméis, entre 2001 e 2011

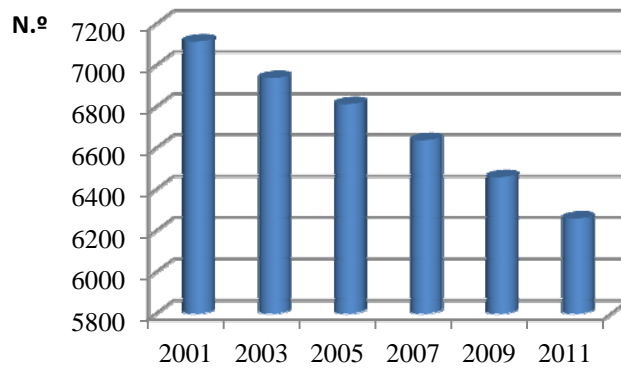


Fonte: Anuários Estatísticos de 2001 a 2009 e Censos 2011

Relativamente ao município de Figueira de Castelo Rodrigo (gráfico 2), verifica-se que a população residente no município de Figueira de Castelo Rodrigo tem vindo a diminuir durante o período em análise. Em termos percentuais o concelho sofreu um decréscimo populacional de 12,6% correspondente a 899 habitantes.

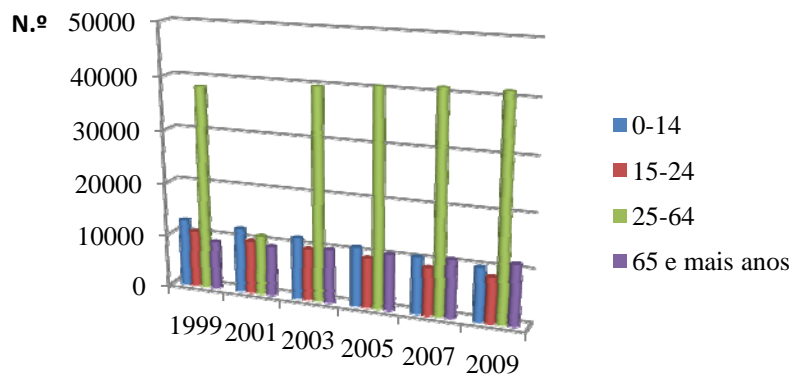
Gráfico 2 – Evolução da população residente no município de Figueira de Castelo

Rodrigo, entre 2001 e 2011



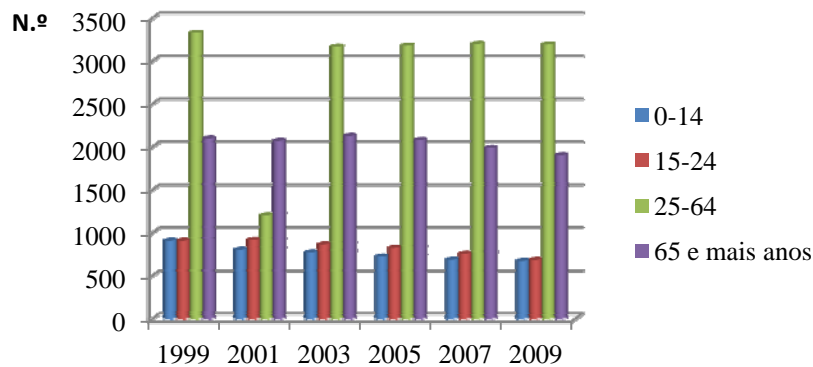
Fonte: Anuários Estatísticos de 2001 a 2009 e Censos 2011

Gráfico 3 - Evolução dos grupos etários entre 1999 e 2009, em Oliveira de Azeméis



Fonte: Anuários Estatísticos de 1999 a 2009

Gráfico 4 – Evolução dos grupos etários entre 1999 e 2009, em Figueira de Castelo Rodrigo



Fonte: Anuários Estatísticos de 1999 a 2009

Em relação à evolução da população por grupos etários (gráficos 3 e 4), tem-se verificado que, a faixa etária correspondente aos 15-24 anos tem vindo a diminuir nos dois municípios. A percentagem de jovens nos municípios em estudo tem diminuído de forma acentuada desde 1999-2009.

Também se verifica nos municípios em estudo que é no escalão entre os 25-64 anos que se concentra a maior parte da população. A percentagem de população idosa tem aumentado no município de Oliveira de Azeméis. É de referir que a categoria dos 25 aos 64 anos tem aumentado desde 1999 e representa a percentagem mais alta nos dois municípios.

A variação da população residente nos últimos 10 anos no município de Oliveira de Azeméis apresenta-se negativa, com maior incidência no grupo etário entre os 0-14 anos que apresenta uma taxa de menos 20,6%. Por outro lado, destaca-se um aumento da variação da população no grupo etário entre os 65 e mais anos de idade que apresenta uma taxa positiva de 26,3%.

Em relação ao município de Figueira de Castelo Rodrigo verifica-se, também, uma variação da população residente negativa, com maior incidência no grupo etário entre os 0-14 anos que diminuiu cerca de 26%.

No decurso das últimas décadas as populações dos municípios em estudo têm sofrido algumas transformações. Os municípios têm vindo a perder população desde o ano de 1999 em conformidade com o limite temporal abordado neste trabalho.

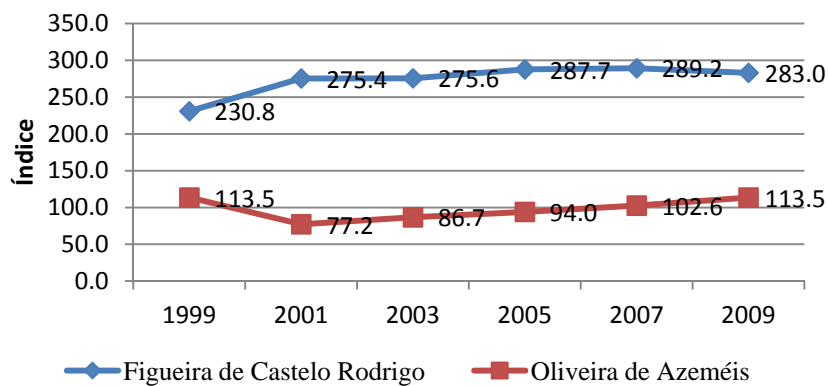
No período de 1999 a 2009, verifica-se que a percentagem de população idosa tem vindo a aumentar no município de Oliveira de Azeméis. Este aumento do peso dos idosos e a redução do número de jovens originou que o peso da estrutura populacional dos idosos tenha um valor superior ao dos jovens, no ano de 2009. Situação que se verifica e que se agrava no município de Figueira de Castelo Rodrigo.

Na taxa de mortalidade verificou-se um ligeiro aumento de 1999 para 2009, esta passou de 7,7% para 8,2% no município de Oliveira de Azeméis, enquanto que no município de Figueira de Castelo Rodrigo verificou-se uma diminuição de 0,17%. A taxa de natalidade geral das populações dos municípios em estudo teve um decréscimo, do ano de 1999 para o ano de 2009.

Da análise da evolução da população ao longo da última década (gráfico 5) verificamos uma tendência de envelhecimento. À semelhança dos anos anteriores, em 2009, o índice de envelhecimento demográfico (relação entre a população idosa e o número de pessoas com idades compreendidas entre os 0 e os 14 anos) manteve-se superior a 100, fixando-se nos 113,5 indivíduos idosos por cada 100 jovens.

Relativamente, ao município de Figueira de Castelo Rodrigo também se verifica que o índice de envelhecimento demográfico manteve-se superior a 100, fixando-se nos 283 indivíduos idosos por cada 100 jovens.

Gráfico 5 – Índice de envelhecimento (1999-2009)



Fonte: Anuários Estatísticos de 1999 a 2009

Face aos dados apresentados, podemos salientar que o índice de envelhecimento no município de Figueira de Castelo Rodrigo, em 2009, é maior do que no município de Oliveira de Azeméis. No entanto, também se constata que o índice de envelhecimento no município de Oliveira de Azeméis tem sofrido um aumento tendencialmente crescente desde 2001. Numa análise relativamente ao desemprego permite-nos constatar que é no município de Oliveira de Azeméis que se regista a maior taxa de desemprego ao longo do período de 2004-2011 (quadro 11).

Quadro 11 – Taxa de Desemprego (2004-2011)²⁹

	Oliveira de Azeméis	Figueira de Castelo Rodrigo
2004	1,0%	0,3%
2005	1,2%	0,2%
2006	1,2%	0,1%
2007	1,0%	0,2%
2008	1,0%	0,4%
2009	1,3%	0,4%
2010	1,2%	0,3%

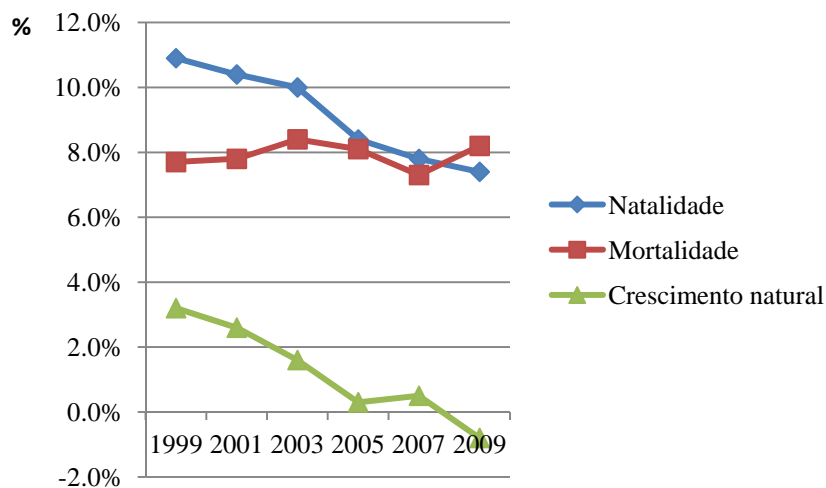
Fonte: Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP)

²⁹ Inclui dados do mês de Dezembro.

A taxa de crescimento natural é a diferença entre o número de nascimentos e o número de óbitos, ou seja, entre a taxa de natalidade e a taxa de mortalidade, sendo este normalmente expresso em percentagem.

Analisando-se a taxa de crescimento natural (gráfico 6) verifica-se que no município de Oliveira de Azeméis esta tem sofrido um decréscimo, considerável, ao longo do período em análise, atingindo em 2009, valores negativos (-0,8%). No entanto, verifica-se ainda que desde 2008 os valores da mortalidade ultrapassam os valores da natalidade.

Gráfico 6 - Evolução da natalidade e mortalidade no município de Oliveira de Azeméis, entre 1999 e 2009

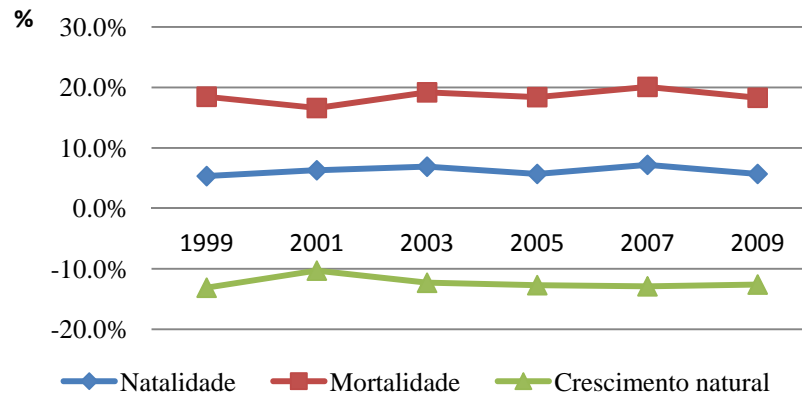


Fonte: Anuários Estatísticos de 1999 a 2009

Analisando o gráfico 7 verificamos que, durante o período em estudo, o município de Figueira de Castelo Rodrigo tem apresentado um crescimento natural negativo, atingindo -12,60%, em 2009. O saldo de valor negativo (-12,6%), em 2009, é a consequência do número de dados vivos ter sido inferior ao número de óbitos residentes nos concelhos em estudo.

Assim, constata-se que o número de nascimentos foi menor que o número de óbitos.

Gráfico 7 – Evolução da taxa de natalidade e da taxa mortalidade no município de Figueira de Castelo Rodrigo entre 1999 e 2009



Fonte: Anuários Estatísticos de 1999 a 2009

4.4 Sistema Urbano e Povoamento de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo

O desenvolvimento da cidade de Oliveira de Azeméis surge associado ao estabelecimento do tradicional eixo viário de ligação entre o Porto e Lisboa - a antiga Estrada Nacional 1 (EN1), que tem raízes na Estrada Romana e na Estrada Real -, e, mais recentemente, ao Itinerário Complementar 2 (IC2). Esta evolução urbana, que correspondeu à ocupação não planeada do solo ao longo das vias de comunicação (caminhos, ruas, estradas), definiu eixos de crescimento (principalmente a norte do concelho), resultando numa ocupação urbana caracterizada pela linearidade (Plano Diretor Municipal de Oliveira de Azeméis, 2006).

Mais de metade da população do município concentra-se no eixo constituído por Oliveira de Azeméis/Santiago de Riba-Ul/Cucujães e S. Roque/Nogueira/Pindelo, integrando uma nebulosa edificada que se estende por S. João da Madeira e Santa Maria da Feira (Plano Diretor Municipal de Oliveira de Azeméis, 2006). Este contínuo urbano a norte, suportado pelas relações funcionais entre os diversos aglomerados que por sua vez são reforçadas pela proximidade territorial entre eles, caracteriza-se, de uma forma geral, pela edificação fragmentada e dispersa. Com efeito, este contínuo é frequentemente interrompido por terrenos

agrícolas ou florestais, criando vazios urbanos articulados por uma rede viária pouco estruturada e perceptível.

Figueira de Castelo Rodrigo caracteriza-se por ter um desenho urbano orgânico, com uma ocupação dispersa localizada a poente do núcleo antigo. A morfologia do aglomerado apresenta configurações diferentes consoante as suas fases de expansão. Assim, o núcleo antigo caracteriza-se por apresentar uma estrutura mais fechada, cuja ortogonalidade é mínima, definindo quarteirões que se dispõem organicamente pelo terreno. A estrutura da zona sul do aglomerado é mais aberta, definindo igualmente, uma malha orgânica, mais racional, estando associada ao traçado de vias que são amplas e longilíneas. A zona localizada a nascente, correspondente à mais recente expansão urbana da vila desenvolve-se segundo uma estrutura ortogonal, resultado de diversos loteamentos particulares bastante condicionadas ao cadastro.

O núcleo urbano surge na intersecção das E.N. 221 e 332 que fazem o acesso para sul aos municípios de Pinhel e Almeida e Vila Nova de Foz Côa para norte e diversas estradas ou caminhos municipais que fazem a maioria das ligações rodoviárias com as outras sedes de freguesia e restantes aglomerados.

Deste modo, o município reúne praticamente todas as funções urbanas (equipamentos coletivos e unidades de terciário) de apoio à população concelhia, cabendo-lhe o papel centralizador de todo o município.

4.5 Elementos Sociais

4.5.1 Saúde

No âmbito do fenómeno demográfico e em termos de equipamentos e serviços capacitados para dar resposta às necessidades do efetivo populacional, podemos salientar que, na área de saúde, o município de Oliveira de Azeméis apresenta um rácio de 1,4 médicos por 1000 habitantes, enquanto o município de Figueira de Castelo Rodrigo possui 1,5 médicos por 1000 habitantes. Relativamente, ao rácio de enfermeiros, o município de Figueira de Castelo Rodrigo apresenta

um rácio de 3,3 enfermeiros por 1000 habitantes e o município de Oliveira de Azeméis possui 2,9 enfermeiros por 1000 habitantes (quadro 12).

Quadro 12 – Indicadores de saúde dos municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo (2008/2009)

Designação do indicador	Oliveira de Azeméis	Figueira de Castelo Rodrigo
Hospitais	1	0
Centros de Saúde	1	1
Extensões de Saúde	13	5
Médicos (as) (total)	98	14
Médicos por 1000 hab	1,4	1,5
Enfermeiros (as) (total)	105	9
Enfermeiros por 1000 hab.	2,9	3,3

Fonte: Anuários Estatísticos 2009

4.5.2 Educação

Relativamente à educação, podemos salientar que, em 2008/2009, no município de Oliveira de Azeméis existiam 88 estabelecimentos de ensino de rede pública: 34 Jardins de Infância, 36 Escolas Básicas do 1.º Ciclo, 7 Escolas Básicas do 2.º Ciclo, 9 Escolas Básicas do 3.º Ciclo e 2 Escolas Secundárias. Em termos de ensino privado, existiam 19 escolas, maioritariamente, do ensino pré-escolar.

No município de Oliveira de Azeméis, no ano letivo (2008/2009) estavam matriculados nos 16 Jardins de Infância 954 crianças e 752 crianças nos privados. No entanto, é no ensino básico, público e privado, que detém a grande parte do universo de alunos matriculados, nesse ano letivo, pois engloba a sua totalidade, 8341 alunos. O ensino secundário tem 2632 alunos inscritos.

Em Figueira de Castelo Rodrigo, no mesmo período de análise, constata-se que existiam 11 estabelecimentos de ensino da rede pública: 6 Jardins de Infância, 2 Escolas Básicas do 1.º Ciclo; 1 Escola Básica do 2.º Ciclo, 1 Escola Básica do 3.º Ciclo e uma Escola Secundária. Em termos de ensino privado, no ano de 2008, neste município existiam duas escolas do ensino pré-escolar.

No ano letivo (2008/2009), no município de Figueira de Castelo Rodrigo estavam matriculados nos 6 Jardins de Infância 53 crianças no público e 85 crianças no privado. O ensino básico, público e privado, detêm 497 alunos matriculados. O ensino secundário tem 172 alunos inscritos.

Quadro 13 – Indicadores de educação, por município, do ano letivo 2008/2009

Área Geográfica	Taxa de pré-escolarização	Taxa bruta de escolarização		Taxa de retenção e desistência no ensino básico			Taxa de transição/conclusão no ensino secundário
		Ensino básico	Ensino secundário	1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo	
Figueira de Castelo Rodrigo	100,0	117,8	104,9	1,5	5,3	21,4	74,6
Oliveira de Azeméis	92,1	121,1	107,8	3,6	4,6	4,6	89,0

Fonte: Anuários Estatísticos 2009

Como podemos verificar no quadro 13, apesar do município de Figueira de Castelo Rodrigo apresentar uma taxa de pré-escolarização de 100% este apresenta valores inferiores ao município de Oliveira de Azeméis no que refere à taxa bruta de escolarização no ensino básico (117,8%) e no ensino secundário (104,8%), bem como na taxa de retenção e desistência no ensino básico (1.º ciclo – 1,5% e 3.º ciclo – 21,4%).

4.5.3 Indicadores de despesa dos municípios

A análise à despesa dos municípios (quadro 14) permite constatar que as duas regiões em estudo possuem despesas de investigação nos domínios de gestão e prestação do ambiente e nas atividades culturais e de desporto.

Quadro 14 – Principais indicadores de despesas das câmaras – 1998/1999 e 2008/2009

Indicador	Ano	Peso do município de Figueira de Castelo Rodrigo na NUT	Peso do município de Figueira de Castelo Rodrigo na Região Centro	Peso do município de Oliveira de Azeméis na NUT	Peso do município de Oliveira de Azeméis na Região Norte
Domínios de Gestão e Prestação do Ambiente	1998	9,46%	0,63%	36,5%	1,8%
	2008	3,1%	0,44%	51,7%	1,72%
Actividades culturais e de desporto	1998	12,94%	1,76%	11,65%	0,62%
	2009	10,7%	0,81%	10,7%	0,81%

Fonte: Anuários Estatísticos de 1999 e 2009

Como se pode verificar através do quadro 14, o município de Oliveira de Azeméis apresenta, no ano de 1998, um peso de 36,5% na NUT e 1,8% de peso em relação à região Norte, relativamente, às despesas de investigação nos domínios de gestão e prestação do ambiente. Em relação às despesas com atividades culturais e de desporto o município apresenta um peso de 11,65% na NUT e 0,62% de peso na Região Norte.

O mesmo município, no ano de 2008, apresenta um peso de 51,7 % na NUT e 1,72% de peso na Região Norte em relação às despesas de investigação nos domínios de gestão e prestação do ambiente. No ano de 2009, e quanto às despesas com atividades culturais e de desporto o município apresenta um peso de 10,7% na NUT e 0,81% de peso na Região Norte.

No ano de 1998, as despesas de investigação nos domínios de gestão e prestação do ambiente no município de Figueira de Castelo Rodrigo representam um peso na NUT de 9,46% e 0,63% de peso em relação à Região Centro. Relativamente, às despesas nas atividades culturais e de desporto, o município de Figueira de Castelo Rodrigo tem um peso de 12,94% em relação à NUT e 1,76% perante a Região Centro.

No ano de 2008, as despesas de investigação nos domínios de gestão e prestação do ambiente no município de Figueira de Castelo Rodrigo representam um peso na NUT de 3,1% e 0,44% de peso em relação à Região Centro. Relativamente, às despesas nas atividades culturais e de desporto, o município de Figueira de Castelo Rodrigo, no ano de 2009, tem um peso de 10,7% em relação à NUT e 0,81% perante a Região Centro.

Deste modo, verifica-se que ambos os municípios apresentam, no ano de 2009, o peso de 10,7% em relação às NUT's e o peso de 0,81% perante as regiões em estudo quanto às despesas em atividades culturais e de desporto.

4.1 Síntese

Após análise e diagnóstico dos municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo verifica-se que no decurso do limite temporal abordado neste trabalho as populações nos municípios em estudo têm sofrido algumas transformações. Em termos percentuais ambos os municípios sofreram um decréscimo populacional.

A percentagem de população idosa tem vindo aumentar em ambos os municípios. reflexo desta situação é o índice de envelhecimento que tem sofrido um aumento substancial nos municípios. A percentagem de jovens nos municípios em estudo tem diminuído de forma acentuada desde 1999-2009.

Em termos de equipamentos e serviços capacitados para dar resposta às necessidades do efetivo populacional, na área da saúde, o município de Oliveira de Azeméis apresenta um rácio de 1,4 médicos por 1000 habitantes. O município de Figueira de Castelo Rodrigo apresenta um rácio de 1,5 médicos por 1000 habitantes. Relativamente, ao rácio de enfermeiros, o município de Figueira de Castelo Rodrigo apresenta um rácio de 3,3 enfermeiros por 1000 habitantes e o município de Oliveira de Azeméis possui 2,9 enfermeiros por 1000 habitantes.

Em termos de educação o município de Oliveira de Azeméis, em 2008/2009, possui mais estabelecimentos de ensino do que o município de Figueira de Castelo Rodrigo.

Os municípios em estudo apresentam, em 2009, uma taxa de crescimento natural negativo, Oliveira de Azeméis (-0,8%) e Figueira de Castelo Rodrigo (-12,6%).

Após esta breve caracterização geral dos municípios torna-se agora oportuno analisar o comportamento/satisfação dos cidadãos desses municípios no que respeita à governância local, a sua participação, envolvimento e a sua satisfação, bem como se há modernização administrativa local.

CAPÍTULO V

TRATAMENTO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

5.1 Nota introdutória

Neste capítulo será apresentado a caracterização geral dos indivíduos inquiridos, o tratamento de dados obtidos no programa estatístico *SPSS* versão 17, bem como a discussão dos resultados. A amostra deste estudo é constituída por 278 indivíduos, inquiridos em diversos pontos dos municípios.

No capítulo será efetuada uma breve caraterização dos indivíduos da amostra e posteriormente procura-se analisar se os mesmos participam na tomada de decisões na Administração Local e se estão envolvidos na construção do seu município, bem como qual a Imagem e Qualidade Apercebida e quais as áreas de atuação e atributos da Administração Pública em que se encontram mais satisfeitos.

5.2 Caracterização Geral dos Indivíduos da Amostra

De modo a compreender o perfil dos inquiridos, apresenta-se, de seguida, os dados sociodemográficos da amostra. A amostra é constituída por 278 indivíduos (139 indivíduos de cada município), o que perfaz, relativamente ao género, 51,1% dos inquiridos do sexo masculino e 48,9% do sexo feminino.

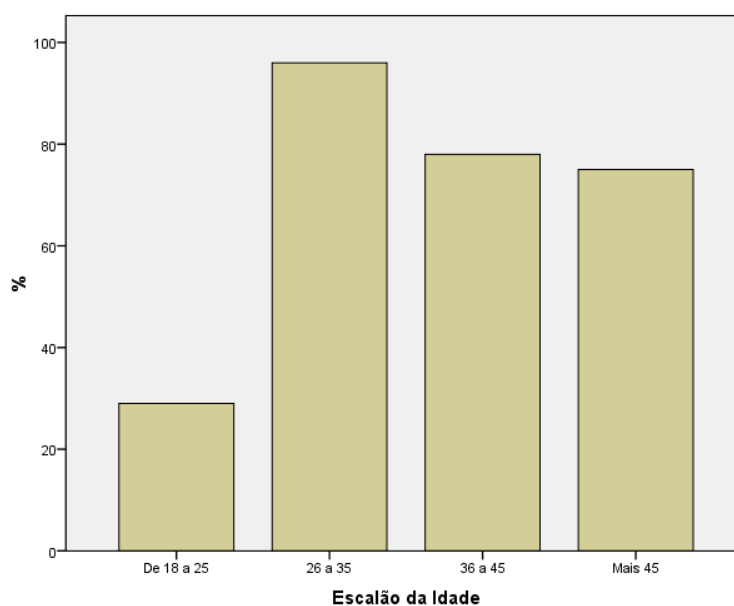
Quanto ao nível de habilitações literárias dos indivíduos inquiridos verifica-se que 32,4% deles possuem o ensino superior; 32,0% possuem o ensino secundário; 15,5% possuem o primeiro ciclo do ensino básico; 11,2% possuem o ensino básico e 9,0% dos inquiridos possuem um curso técnico-profissional (quadro 15).

Quadro 15 – Habilitações Literárias

HABILITAÇÕES	FREQUENCIA	PERCENTAGEM
Primeiro ciclo do ensino básico	43	15,5
Ensino básico	31	11,2
Ensino secundário	89	32,0
Curso técnico-profissional	25	9,0
Bacharelato	10	3,6
Licenciatura	75	27,0
Mestrado	5	1,8
TOTAL	100	100,0

No que diz respeito à idade dos inquiridos (gráfico 8), verifica-se que 10,4% dos indivíduos inquiridos têm de 18 anos a 25 anos, 34,5% têm entre vinte e seis e trinta e cinco anos, 28,1% têm entre trinta e seis e quarenta e cinco anos e 27,0% têm mais de quarenta e cinco anos.

Gráfico 8 – Idade dos inquiridos



5.3 Participação dos cidadãos na tomada de decisões na Administração Pública

Com o intuito de avaliar a percepção dos inquiridos relativamente à participação na tomada de decisões na Administração Pública, o inquérito incluiu um conjunto de questões conducentes à avaliação da percepção da participação na tomada de decisões na Administração Pública.

Dos resultados obtidos (quadro 16) verifica-se que 36,0% fazem reclamações por escrito, 82,7% dos inquiridos não se encontram envolvidos na construção do município individualmente, 28,8% deram sugestões por escrito e, por último, verifica-se que a grande maioria dos indivíduos não está envolvido na valorização do seu município tanto de forma individual como em grupo/associação (75,2% e 72,7% respetivamente).

Quadro 16 – Ações de participação na Administração Pública

	SIM	NÃO
Participou em assembleias-gerais/reuniões	28,4	71,6
Fez reclamações por escrito	36,0	64,0
Deu sugestões por escrito	28,8	71,2
Está envolvido na construção do seu município individualmente	17,3	82,7
Está envolvido na construção do seu município em grupo/associações	22,3	77,7
Está envolvido na valorização do seu município de forma individual	24,8	75,2
Está envolvido na valorização do seu município em grupo/associação	27,3	72,7

Da análise do quadro 17 verifica-se que os inquiridos no município de Oliveira de Azeméis atribuem maior responsabilidade aos funcionários públicos sobre o funcionamento da Administração Pública, enquanto que os inquiridos no município de Figueira de Castelo Rodrigo atribuem maior responsabilidade aos cidadãos, ao funcionamento da administração pública.

Quadro 17 – Responsabilidade pelo funcionamento da Administração Pública

	Oliveira de Azeméis (média)	Figueira de Castelo Rodrigo (média)
Governo	3,14	2,44
Dirigentes do topo de Administração Pública	3,12	2,40
Dirigentes Intermediários da Administração Pública	3,14	2,53
Funcionários Públicos	3,16	2,70
Cidadãos	3,04	3,01

Pretende-se de seguida testar se a incidência dos indivíduos que fazem reclamações por escrito é ou não independente do género, isto é, se o número de reclamações por escrito é diferente do género, admitindo um nível de significância de 5%, utiliza-se para o efeito o teste do Qui-Quadrado.

Quadro 18 – Teste do Qui-Quadrado – Reclamações por escrito/género

Chi-Square	2,310
df	1
Asymp.Sig.	,129

Da análise do quadro 18, verifica-se que o valor do qui-quadrado observado é igual a 2,310 e o *p-value* é igual a 0,129. Então como *p-value* é maior que o nível de significância de 5% não se rejeita a hipótese nula de que a incidência das reclamações por escrito é idêntica nos dois sexos, ou seja, tendo em conta o teste utilizado (qui-quadrado) verifica-se que as reclamações não dependem do género.

Realizou-se ainda o teste do qui-quadrado, considerando o nível de significância de 5%, para testar a hipótese de a participação dos indivíduos em assembleias e o município ser independente do município considerado.

Quadro 19 – Teste do Qui-Quadrado – Participação em assembleias-gerais/reuniões

Chi-Square	9,354
df	1
Asymp.Sig.	,002

Neste caso, analisando o quadro 19, verifica-se que o *p-value* é menor que o nível de significância. Assim, pode-se concluir que as variáveis estão correlacionadas, ou seja, são dependentes. Portanto a participação dos indivíduos em assembleias-gerais/reuniões depende do município em análise. Verifica-se que em Figueira de Castelo Rodrigo apenas 20% dos indivíduos referem que participam em assembleias-gerais/reuniões, enquanto que em Oliveira de Azeméis cerca de 37% dos indivíduos referem que participam em assembleias-gerais/reuniões.

Por fim, pretende-se testar se a área de satisfação da educação e os serviços disponíveis on-line e o município são independentes do município considerado.

Quadro 20 – Teste do Qui-Quadrado – Satisfação com a educação e serviços disponíveis on-line *versus* municípios

	Chi-Square	df	Sig.
Educação	5,127	4	0,274
Serviços disponíveis on-line	39,060	4	0,000

Como se pode constatar no quadro 20, a educação apresenta um *p-value* maior que o nível de significância de 5%. Logo não rejeitamos a hipótese nula de que a incidência da satisfação na educação é idêntica nos dois municípios.

No entanto, o qui-quadrado observado para os serviços disponíveis é igual a 39,060, o *p-value* é igual a 0,000 e o nível de significância de 5%. Então como *p-value* é menor que o nível de significância rejeitamos a hipótese nula da incidência da educação não ser idêntica nos dois municípios. Em média os indivíduos residentes no município de Oliveira de Azeméis encontram-se mais satisfeitos com a educação e os serviços disponíveis *on-line* (3.55), enquanto

que os indivíduos residentes no Município de Figueira de Castelo Rodrigo encontram-se menos satisfeitos (2,88).

Pretende-se agora testar a hipótese de 40% dos indivíduos estarem ou não envolvidos na construção do seu município em grupo/associações. Para o efeito utiliza-se o teste binominal.

Pode-se verificar da análise do quadro 21 que, a percentagem de indivíduos que se encontram envolvidos na construção do seu município em grupo/associações foi de 20% ($n_s=62$) e a percentagem de indivíduos que não se encontram envolvidos na construção do seu município em grupo/associações foi de 80% ($n_n=216$).

Quadro 21 – Teste Binominal – Estar envolvidos na construção do seu município em grupo/associações

Binomial Test						
	Category	N	Observed Prop.	Test Prop.	Asymp. Sig. (1-tailed)	
4.1.5 Está envolvido na construção do seu município em grupo/associações	Group 1	Não	216	,80	,4	,000
	Group 2	Sim	62	,20		
	Total		278	1,0		

Conclui-se então que a grande maioria dos inquiridos não se encontra envolvido na construção do seu município em grupo/associações.

5.5 Imagem e Qualidade Global Apercebida da Administração Pública Local

Para analisar a imagem e qualidade global apercebida da Administração Pública Local, utilizou-se o teste das diferenças de médias cruzando estas variáveis com o género, as habilitações literárias e o escalão de idade. Da análise ao quadro 22, verifica-se que existe diferenças de perceção.

Tratamento de dados e discussão dos resultados

Em termos de género, os inquiridos do género feminino caracterizam a Administração Pública, de forma menos crítica em todas as questões exceto quanto à qualidade, à clareza/transparência das tarefas, às necessidades da população, à avaliação, à flexibilidade e às expectativas em que o género masculino se apresenta melhores mais satisfeito.

Verifica-se também que os inquiridos mais velhos são sempre os mais satisfeitos com a atuação da Administração Pública Local nas suas diversas áreas.

Em relação às áreas de atuação da Administração Pública verificamos que os indivíduos com as habilitações literárias de licenciatura avaliam de forma menos exigente os atributos da administração pública, comparativamente com os indivíduos detentores de outros graus académicos.

Quadro 22 – Teste de diferenças de médias

Variáveis	GÉNERO		HABILITAÇÕES LITERÁRIAS							ESCALÃO			
	Feminino	Masculino	1.º Ciclo do Ensino Básico	Ensino Básico	Ensino secundário	Curso Técnico-profissional	Bacharelato	Licenciatura	Mestrado	Menos 25	26-35	36-45	Mais 45
Educação	3,57	3,37	3,63	3,39	3,42	3,20	3,30	3,64	2,60	3,31	3,49	3,44	3,53
Saúde	3,18	3,15	3,35	3,03	3,18	2,80	3,10	3,31	2,00	3,24	3,13	2,97	3,39
Segurança Social	3,15	3,02	3,35	2,94	3,16	2,76	3,20	3,00	3,00	2,97	2,93	3,06	3,35
Economia e Finanças	2,98	2,75	3,02	2,71	2,97	2,68	2,60	2,80	2,80	2,76	2,72	2,95	2,99
Habituação e infra-estruturas	3,35	3,26	3,35	3,13	3,36	2,92	3,10	3,47	2,80	3,34	3,24	3,29	3,37
Cultura e Lazer	3,52	3,32	3,37	3,35	3,43	3,04	3,30	3,63	3,20	3,24	3,32	3,54	3,49
Organizacional	3,30	3,06	3,26	2,97	3,28	2,96	3,10	3,27	2,00	3,03	3,07	3,22	3,33
Higiene e Segurança	3,32	3,16	3,28	2,81	3,36	2,88	3,40	3,39	2,8	3,38	3,2	3,29	3,19
Instalações	3,52	3,46	3,58	3,29	3,4	3,16	3,80	3,73	3,00	3,45	3,44	3,64	3,43
Simpatia	3,46	3,41	3,49	3,06	3,4	3,16	3,50	3,71	3,00	3,21	3,4	3,58	3,43
Rapidez	3,21	2,78	3,12	2,35	2,99	2,88	3,00	3,23	3,00	2,69	2,76	3,35	3,04
Competência e profissionalismo	3,38	3,20	3,37	2,90	3,34	3,12	3,40	3,44	2,40	3,24	3,23	3,33	3,33
Clareza/transparência da informação	3,26	3,11	3,33	3,00	3,18	3,08	3,10	3,28	2,40	3,00	3,14	3,21	3,29
Simplificação do processo	3,13	2,89	3,21	2,58	3,06	2,79	3,00	3,12	2,40	2,83	2,83	3,13	3,17
Horários	3,46	3,33	3,60	3,19	3,40	2,80	3,90	3,53	2,60	3,28	3,16	3,53	3,61
Serviços disponíveis on-line	3,24	3,16	2,33	3,16	3,35	2,92	3,90	3,55	3,20	3,52	3,16	3,47	2,85
Eficiência	2,97	2,91	2,72	3,00	2,94	2,76	2,89	3,18	1,80	2,69	3,00	2,86	3,04
Qualidade	3,10	3,11	2,84	2,90	3,12	2,80	3,40	3,43	2,40	2,93	3,10	3,21	3,07
Preocupação	3,10	3,01	2,86	2,84	3,04	2,84	3,20	3,36	2,60	2,76	3,02	3,18	3,09
Funcionamento	3,06	2,83	2,74	2,74	2,98	2,60	2,80	3,27	2,40	2,93	2,92	3,06	2,85
Clareza/transparência das tarefas	2,76	2,85	2,84	2,68	2,80	2,52	2,70	3,04	1,60	2,79	2,65	2,91	2,91
Aproximação entre o cidadão e o governo local	2,96	2,82	2,81	2,65	2,82	2,68	2,60	3,25	2,20	2,76	2,92	3,01	2,76
Linguagem	2,90	2,85	2,74	2,58	2,93	2,68	3,10	3,08	2,20	3,07	2,74	2,97	2,87
Eficácia das políticas	2,78	2,75	2,72	2,71	2,84	2,68	2,60	2,84	1,80	3,00	2,79	2,65	2,76
Necessidades da população	2,82	2,83	2,65	2,84	2,82	2,60	2,90	3,00	2,80	2,86	2,91	2,77	2,77
Avaliação	2,71	2,78	2,65	2,71	2,80	2,48	3,00	2,80	1,60	2,90	2,76	2,71	2,72
Flexibilidade	2,72	2,77	2,60	2,55	2,87	2,60	2,80	2,88	0,16	2,76	2,73	2,74	2,76
Expectativas	2,76	2,79	2,67	2,87	2,82	2,44	2,80	2,91	2,00	2,97	2,76	2,78	2,72
Antecipação dos problemas	2,64	2,54	2,58	2,42	2,58	2,40	2,70	2,83	1,00	2,59	2,54	2,63	2,61
Definição de políticas	2,80	2,77	2,67	3,00	2,78	2,48	2,60	2,93	2,20	2,96	2,78	2,78	2,72

Na análise da imagem e qualidade global apercebida pelos inquiridos sobre a Administração Pública Local, em particular dos dois municípios em análise, procurou-se ainda identificar se existiam padrões comportamentais dos indivíduos em termos de satisfação. Para o efeito utilizou-se a análise de *cluster* por forma a agrupar os indivíduos de acordo com a sua satisfação no que respeita à APL e em termos da imagem e qualidade global.

As variáveis consideradas para medir a satisfação dos cidadãos relativamente à Administração Pública Local (dos dois municípios) em termos de imagem e qualidade global foram os serviços prestados pela Administração Local, sinais de qualidade, preocupação com os clientes/cidadãos, o funcionamento dos Centros de Informação e Apoio aos Consumidores, clareza/transparência sobre as tarefas da Administração Pública Local, aproximação entre os cidadãos e o governo local, a acessibilidade da linguagem nos documentos, a eficácia das políticas públicas, a resposta das políticas às necessidades da população, a avaliação das políticas, a flexibilidades das políticas públicas locais, as expectativas dos cidadãos, a antecipação dos problemas e o estabelecimento de políticas tendo em conta a evolução demográfica, económica e ambiental.

A utilização da metodologia da análise de clusters mostrou-se adequada e as variáveis da realização de objetivos utilizados para classificar a imagem e a qualidade global da Administração Pública Local apercebida foram todas significativas para a solução encontrada, como podemos verificar pelos resultados da ANOVA, constantes do quadro 23.

Quadro 23 – Análise ANOVA

	ANOVA				F	Sig.
	Cluster		Error			
	Mean Square	df	Mean Square	df		
5.1.1 Considera que os serviços prestados pela Administração Pública Local são eficientes	52,642	2	,617	270	85,374	,000
5.1.2 A Administração Pública Local dá sinais de qualidade	56,752	2	,471	270	120,466	,000
5.1.3 A Administração Pública Local preocupa-se com os clientes/cidadãos	61,269	2	,457	270	134,054	,000
5.1.4 Os Centros de Informação e Apoio aos Consumidores estão a funcionar de forma correcta	28,065	2	,481	270	58,374	,000
5.1.5 Existe clareza/transparência sobre as tarefas da Administração Pública Local	59,520	2	,411	270	144,706	,000
5.1.6 Existe uma aproximação entre o cidadão e o governo local	62,159	2	,529	270	117,518	,000
5.1.7 A linguagem é acessível nos documentos das Instituições Públicas Locais	47,689	2	,550	270	86,773	,000
5.1.8 As políticas da Administração Pública Local são eficazes e oportunas	59,578	2	,383	270	155,716	,000
5.1.9 As políticas da Administração Pública Local dão resposta às necessidades da população	68,719	2	,368	270	186,532	,000
5.1.10 As políticas da Administração Pública Local têm objectivos claros na avaliação do seu impacto futuro	58,119	2	,401	270	144,897	,000
5.1.11 As políticas públicas locais têm flexibilidade na resposta rápida na evolução da sociedade	62,318	2	,333	270	187,167	,000
5.1.12 As políticas públicas locais tomam em consideração as expectativas dos cidadãos	57,002	2	,433	270	131,551	,000
5.1.13 As autarquias antecipam os problemas	60,083	2	,460	270	130,585	,000
5.1.14 As autarquias estabelecem políticas tendo em conta a evolução demográfica, económica e ambiental	49,655	2	,472	270	105,150	,000

The F tests should be used only for descriptive purposes because the clusters have been chosen to maximize the differences among cases in different clusters. The observed significance levels are not corrected for this and thus cannot be interpreted as tests of the hypothesis that the cluster means are equal.

Tratamento de dados e discussão dos resultados

A aplicação da análise de *clusters* permitiu distinguir 3 padrões comportamentais dos indivíduos relativamente à imagem e qualidade global apercebida (quadros 24 e 25). O *cluster 1*, constituído por 77 indivíduos, é o que apresenta menor satisfação para com a Administração Pública Local relativamente à imagem e qualidade global apercebida. Saliente-se que 59,7% de indivíduos fazem parte do município de Figueira de Castelo Rodrigo e 40,3% de indivíduos pertencem ao município de Oliveira de Azeméis.

O *cluster 2* é constituído por 134 indivíduos foi classificado como aquele que apresenta um grau médio de satisfação com a Administração Pública Local relativamente à imagem e qualidade global apercebida. Este cluster é constituído maioritariamente por indivíduos do município de Figueira de Castelo Rodrigo (53%) e 47% de indivíduos do município de Oliveira de Azeméis.

Quanto ao *cluster 3* constituído por 62 indivíduos é o que apresenta maior satisfação com a Administração Pública Local quanto à imagem e qualidade global apercebida. Este cluster é constituído na sua maioria por indivíduos do município de Oliveira de Azeméis (71%) e 29% de indivíduos do município de Figueira de Castelo Rodrigo.

Quadro 24 – Constituição dos Clusters

	Final Cluster Centers		
	Cluster 1 N=77	Cluster 2 N=134	Cluster 3 N=62
5.1.1 Considera que os serviços prestados pela Administração Pública Local são eficientes	2	3	4
5.1.2 A Administração Pública Local dá sinais de qualidade	2	3	4
5.1.3 A Administração Pública Local preocupa-se com os clientes/cidadãos	2	3	4
5.1.4 Os Centros de Informação e Apoio aos Consumidores estão a funcionar de forma correcta	2	3	4
5.1.5 Existe clareza/transparência sobre as tarefas da Administração Pública Local	2	3	4
5.1.6 Existe uma aproximação entre o cidadão e o governo local	2	3	4
5.1.7 A linguagem é acessível nos documentos das Instituições Públicas Locais	2	3	4
5.1.8 As políticas da Administração Pública Local são eficazes e oportunas	2	3	4
5.1.9 As políticas da Administração Pública Local dão resposta às necessidades da população	2	3	4
5.1.10 As políticas da Administração Pública Local têm objectivos claros na avaliação do seu impacto futuro	2	3	4
5.1.11 As políticas públicas locais têm flexibilidade na resposta rápida na evolução da sociedade	2	3	4
5.1.12 As políticas públicas locais tomam em consideração as expectativas dos cidadãos	2	3	4
5.1.13 As autarquias antecipam os problemas	2	3	4
5.1.14 As autarquias estabelecem políticas tendo em conta a evolução demográfica, económica e ambiental	2	3	4

Quadro 25 – Município/Clusters

Município * Cluster Number of Case Crosstabulation

			Cluster Number of Case			Total
			1	2	3	
Município	Oliveira de Azeméis	N	31	63	44	138
		%	40,3%	47,0%	71,0%	50,5%
	Figueira de Castelo Rodrigo	N	46	71	18	135
		%	59,7%	53,0%	29,0%	49,5%
Total		N	77	134	62	273
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Qui Quadrado			14,272 (p<0,05)			

O resultado do teste do Qui Quadrado (quadro 25) mostra que existem diferenças significativas entre as distribuições dos *clusters* por município.

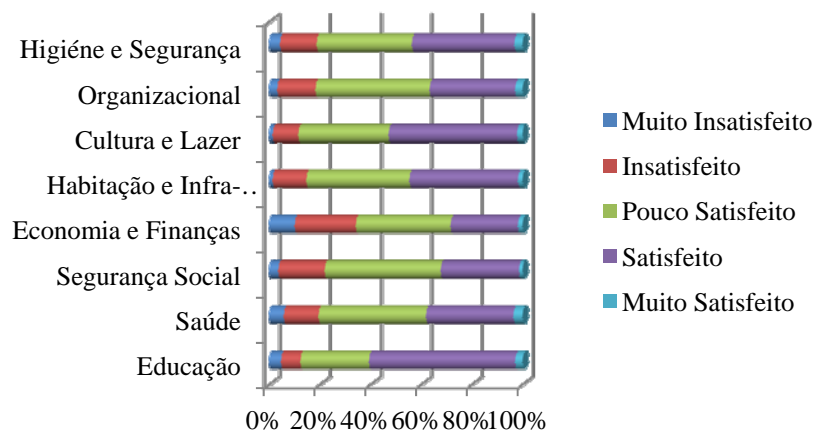
5.6 Áreas de atuação/Atributos da Administração Pública

Ao analisar o nível de satisfação com as áreas de atuação da Administração Pública verifica-se que existe pouca diferença a este nível (gráfico 9).

Os indivíduos inquiridos encontram-se menos satisfeitos com as seguintes áreas de atuação: saúde (42,4%), segurança social (45,7%), economia e finanças (37,4%) e a nível organizacional (45,0%).

Porém, 57,6% dos inquiridos encontram-se mais satisfeitos com a área de atuação da educação, 42,8% com a habitação e infraestruturas, 50,7% com a cultura e lazer e 40,3% com a higiene e segurança.

Gráfico 9 – Frequências/Áreas de Atuação



Deste modo, regista-se que, numa escala de 1 a 5 valores, a maioria dos inquiridos avalia as áreas de atuação com 3 e 4, o que demonstra que se encontram minimamente satisfeitos.

Em relação aos atributos da Administração Pública, constata-se no quadro 26 que a rapidez, a simplificação do processo e a clareza/transparência da informação são aqueles em que há menos satisfeitos, o que pode indiciar a necessidade de ação e implementação de medidas de atuação nestes atributos o que condicionará os outros aspetos.

Quadro 26 – Frequências/Atributos

Atributos	%	Muito Insatisfeito	Insatisfeito	Pouco Satisfeito	Satisfeito	Muito Satisfeito
Instalações	Frequência	9	24	72	167	6
	%	3,2	8,6	25,9	60,1	2,2
Simpatia	Frequência	7	25	98	136	12
	%	2,5	9,0	35,3	48,9	4,3
Rapidez	Frequência	25	44	121	84	4
	%	9,0	15,8	43,5	30,2	1,4
Competência e profissionalismo	Frequência	11	32	106	124	5
	%	4,0	11,5	38,1	44,6	1,8
Clareza/transparência da informação	Frequência	14	33	124	102	5
	%	5,0	11,9	44,6	36,7	1,8
Simplificação do processo	Frequência	20	60	98	94	4
	%	7,2	21,6	35,6	33,8	1,4
Horários	Frequência	14	34	80	128	22
	%	5,0	12,2	28,8	46,0	7,9
Serviços disponíveis on-line	Frequência	29	28	96	108	17
	%	10,4	10,1	34,5	38,8	6,1

No que concerne à eficiência, qualidade, preocupação, funcionamento, clareza/transparência das tarefas, aproximação entre o cidadão e o governo local, linguagem, a eficácia das políticas, necessidades da população, a avaliação, a flexibilidade, as expectativas, a antecipação dos problemas e a definição das políticas, no quadro 27, ilustram-se as frequências registadas.

Quadro 27 – Frequências/Qualidade

Atributos		Discordo Totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo Totalmente
Eficiência dos serviços prestados	Frequência	13	81	97	84	3
	%	4,7	29,1	34,9	30,2	1,1
Qualidade da Administração Pública Local	Frequência	13	60	100	95	10
	%	4,7	21,6	36,0	34,2	3,6
Preocupação com os clientes/cidadãos	Frequência	16	58	109	84	11
	%	5,8	20,9	39,2	30,2	4,00
Funcionamento	Frequência	10	74	116	78	*
	%	3,6	26,6	4,7	28,1	
Clareza/transparência das tarefas	Frequência	19	88	103	64	4
	%	6,8	31,7	37,1	23,00	1,4
Aproximação entre o cidadão e o governo local	Frequência	25	71	102	71	9
	%	9,00	25,5	36,7	25,5	3,2
Linguagem dos Centros de Apoio aos Consumidores	Frequência	20	80	96	79	3
	%	7,2	28,8	34,5	28,4	1,1
Eficácia das políticas	Frequência	15	104	94	61	4
	%	5,4	37,4	33,8	21,9	1,4
Resposta às necessidades	Frequência	18	89	99	67	5
	%	6,5	32,0	35,6	24,1	1,8
Avaliação das políticas na Administração Pública Local	Frequência	19	96	106	51	6
	%	6,8	34,5	38,1	18,3	2,2
Flexibilidade na resposta	Frequência	19	94	107	55	3
	%	6,8	33,8	38,5	19,1	1,1
Expectativas dos cidadãos	Frequência	19	91	108	53	7
	%	6,8	32,7	38,8	19,1	2,5
Antecipação de problemas	Frequência	34	99	96	45	4
	%	12,2	35,6	34,5	16,2	1,4
Definição de políticas	Frequência	19	90	108	55	6
	%	6,8	32,4	38,8	19,8	2,2

Para a amostra inquirida constata-se que a imagem e qualidade apercebida da Administração Pública é indiferente para a maioria dos inquiridos nos seguintes aspetos: eficiência dos serviços prestados, qualidade da Administração Pública Local, preocupação com os clientes/cidadãos, funcionamento dos Centros de Informação e Apoio aos Consumidores, clareza/transparência das tarefas, aproximação entre o cidadão e o governo local, resposta às necessidades, avaliação das políticas na Administração Pública Local, flexibilidade na resposta, expectativas dos cidadãos, antecipação de problemas e à definição de políticas. Apenas 37,4% dos inquiridos discordam com o aspeto das políticas da Administração Pública Local serem eficazes e oportunas e 35,6% dos inquiridos discordam com a questão de que as autarquias estabelecem políticas tendo em conta a evolução demográfica, económica e ambiental. Todavia, verifica-se que não há uniformidade quanto a todos os aspetos mas para a maioria dos inquiridos a imagem e qualidade da Administração Pública é indiferente.

5.7 Modernização da Administração Pública: Análise de Regressão

Os indivíduos foram inquiridos sobre se a Administração Pública Local dá sinais de modernização. No nosso entender, é possível que a valorização desta questão dependa da valorização que os mesmos fazem, relativamente, à imagem e qualidade global apercebida da Administração Pública em termos de qualidade e eficiência.

Para testar a hipótese de que a modernização da Administração Pública Local está relacionada com a imagem e qualidade global apercebida aplicou-se uma regressão linear simples.

Por um lado, pretende-se através da regressão linear simples relacionar a variável dependente da qualidade da Administração Pública Local com as outras variáveis independentes ou explicativas (eficiência dos serviços prestados, preocupação com os clientes/cidadãos, funcionamento dos Centros de Informação e Apoio aos Consumidores, clareza/transparência das tarefas, aproximação entre o cidadão e o governo local, linguagem dos documentos das Instituições Públicas Locais, eficácia das políticas, resposta às necessidades, avaliação das políticas na Administração Pública Local, flexibilidade na resposta, expectativas dos cidadãos,

antecipação dos problemas e definição de políticas), que contribuem para a apreciação da imagem e qualidade global apercebida em função da qualidade da Administração Pública Local.

Por outro lado, pretende-se relacionar a variável dependente da eficiência dos serviços prestados pela administração Pública Local com as outras variáveis independentes (qualidade da Administração Pública Local, preocupação com os clientes/cidadãos, funcionamento dos Centros de Informação e Apoio aos Consumidores, clareza/transparência das tarefas, aproximação entre o cidadão e o governo local, linguagem dos documentos das Instituições Públicas Locais, eficácia das políticas, resposta às necessidades, avaliação das políticas na Administração Pública Local, flexibilidade na resposta, expectativas dos cidadãos, antecipação dos problemas e definição de políticas), que contribuem para a apreciação da qualidade em função da eficiência da Administração Pública Local.

De acordo com os dados obtidos e constantes no quadro 28, é possível verificar que o coeficiente de correlação $R=0,818$, pelo que é evidente a existência de uma relação linear entre as variáveis em estudo. Com um coeficiente de determinação $R^2= 0,669$ salienta-se que 66,9% da variabilidade encontrada da qualidade da Administração Pública Local é explicada pelas variáveis independentes e apenas os restantes 33,1% se devem a outros fatores.

Um bom ajuste de modelo deve refletir-se num valor de R^2 próximo de 1 (Hill e Hill, 2002). Como neste caso, o coeficiente de determinação é elevado, podemos concluir que a relação linear entre as variáveis em estudos é forte e que o modelo tem um bom ajuste (Hill e Hill, 2002).

Quadro 28 – Apreciação da modernização em função da imagem e qualidade global da Administração Pública Local

Variáveis	B	Sig	
(Constante)		,233	,127
Eficiência dos serviços prestados		,195	0,00
Preocupação com os clientes/cidadãos		,538	0,00
Funcionamento dos Centros de Apoio aos Consumidores		,030	,578
Clareza/transparência das tarefas		-,056	,365
Aproximação entre o cidadão e o governo local		-,032	,534
Linguagem dos documentos das Instituições Públicas Locais		,145	0,03
Eficácia das políticas		,010	,879
Resposta às necessidades		,019	,776
Avaliação das políticas na Administração Pública Local		,053	,407
Flexibilidade na resposta		,091	,198
Expectativas dos cidadãos		-,090	-,144
Antecipação dos problemas		-,018	,771
Definição de políticas		,078	,166
R		,818	
R 2		,669	
R Ajustado		,652	
N		272	

Também se verifica que pela equação da regressão linear que a qualidade da Administração Pública Local depende significativamente das variáveis independentes ($Sig=0,000 < p=0,05$).

Assim, é possível verificar (quadro 28) que a qualidade da Administração Pública Local é influenciada pela satisfação dos indivíduos no que respeita à eficiência dos serviços prestados, preocupação com os clientes/cidadãos e linguagem dos documentos das Instituições Públicas Locais. Não se vislumbra na análise dos resultados que a valorização global da qualidade dependa da satisfação relativamente às áreas tais como funcionamento dos Centros de Apoio aos Consumidores, clareza/transparência das tarefas, aproximação entre o cidadão e o governo local, eficácia das políticas, resposta às necessidades, avaliação das políticas na Administração Pública Local, flexibilidade na resposta, expectativas dos cidadãos, antecipação dos problemas e definição de políticas.

Relativamente à apreciação da qualidade em função da eficiência dos serviços prestados pela Administração Pública Local, de acordo com os dados incluídos no quadro 29, é possível verificar que o coeficiente de correlação $R=0,709 \square 1$, pelo que é evidente a existência de uma relação linear entre as variáveis em estudo. O coeficiente de determinação é de $R^2= 0,502$ o que significa que 50,2% da eficiência dos serviços prestados pela Administração Pública Local é explicada pelas variáveis independentes (qualidade da Administração Pública Local, preocupação com os clientes/cidadãos, funcionamento dos Centros de Apoio aos Consumidores, clareza/transparência das tarefas, aproximação entre o cidadão e o governo local, linguagem dos documentos das Instituições Públicas Locais, eficácia das políticas, resposta às necessidades, avaliação das políticas na Administração Pública Local, flexibilidade na resposta, expectativas dos cidadãos, antecipação dos problemas e a definição de políticas) presentes no modelo ajustado.

Quadro 29 – Apreciação da qualidade em função da eficiência Administração Pública

Variáveis	B	Sig
(Constante)	,429	,029
Qualidade da Administração Pública Local		0,00
Preocupação com os clientes/cidadãos	,240	0,03
Funcionamento dos Centros de Apoio aos Consumidores	-,044	,524
Clareza/transparência das tarefas	,060	,450
Aproximação entre o cidadão e o governo local	-,031	,649
Linguagem dos documentos das Instituições Públicas Locais	,072	0,262
Eficácia das políticas	,058	,468
Resposta às necessidades	,248	,004
Avaliação das políticas na Administração Pública Local	,047	,567
Flexibilidade na resposta	,054	,554
Expectativas dos cidadãos	-,059	,462
Antecipação dos problemas	-,032	,684
Definição de políticas	-,091	,209
R	,709	
R 2	,502	
R Ajustado	,477	
N	272	

Também se verifica pela equação de regressão linear que a eficiência dos serviços prestados pela Administração Pública Local depende significativamente das variáveis independentes ($Sig = 0,000 < p=0,05$).

Face aos resultados constantes no quadro 30 é possível verificar que, no que respeita ao efeito da qualidade em função da eficiência da Administração Pública, esta é influenciada pela satisfação dos indivíduos relativamente à qualidade, preocupação e respostas às necessidades. A valorização de atributos tais como o funcionamento dos Centros de Apoio aos Consumidores, a clareza/transparência das tarefas, a aproximação entre o cidadão e o governo local, a linguagem dos documentos das Instituições Públicas Locais, a eficácia das políticas, a avaliação das políticas na Administração Pública Local, a flexibilidade na resposta, a expectativas dos

cidadãos, a antecipação dos problemas e a definição de políticas não exercem efeito estatisticamente significativo.

Por último, pretendemos verificar se a relação entre a satisfação das áreas de actuação da Administração Pública e os *clusters* identificados são diferentes. A presente equação (quadro 30) tem um coeficiente de correlação total (*R*) de 0,502 (50,2%) pelo que tem um bom grau de precisão, traduzindo bem a relação entre as duas variáveis. Analisando o quadro 30, o coeficiente de determinação $R^2 = 0,307$ (*Adjusted R Square*, de 30,7%) o significa que 30,7% do comportamento dos *clusters* é explicado pelas variáveis independentes satisfação nas áreas da segurança social e organizacional.

Quadro 30 – Apreciação da satisfação das áreas de atuação da Administração Pública em função dos clusters

Variáveis	B		Sig	
(Constante)		,113		,581
Educação		,006		0,912
Saúde		-,020		,722
Segurança Social		,138		,029
Economia de Finanças		-,035		,482
Habitação e Infra-estruturas		,090		,203
Cultura e Lazer		,076		0,259
Organizacional		,303		,000
Higiene e Segurança		,010		,576
R		,502		
R 2		,307		
R Ajustado		,286		
N		272		

Através do quadro 31, constata-se que a variável dependente, os *clusters* identificados dependem significativamente da satisfação das áreas e atuação da Administração Pública. Do teste realizado pela ANOVA verifica-se que $p\text{-value}=0$, isto é, para qualquer nível de significância rejeita-se a hipótese nula, é de aceitar a regressão linear.

Quadro 31 – Output da Análise da Variância da Equação de regressão linear

ANOVA^b

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	42,362	8	5,295	14,590	,000 ^a
	Residual	95,813	264	,363		
	Total	138,176	272			

a. Predictors: (Constant), 2.1.8 Higiene e Segurança , 2.1.1 Educação , 2.1.6 Cultura e Lazer, 2.1.4 Economia e Finanças, 2.1.2 Saúde, 2.1.3 Segurança Social, 2.1.7 Organizacional, 2.1.5 Habitação e Infraestruturas

b. Dependent Variable: Cluster Number of Case

5.8 Valorização dos Atributos da Administração Pública e as Características Sociodemográficas do Indivíduo

De acordo com os resultados no ponto 5.5. – diferenças de médias - existe heterogeneidade nos indivíduos relativamente à valorização, em média, de alguns atributos da Administração Pública Local. Uma das principais limitações daquela análise é, no entanto, o fato de enquanto se analisa o efeito de uma determinada variável não se controlar o efeito de outras variáveis podendo levar a conclusões erradas.

Uma forma de controlar este problema é recorrer à análise da regressão. Neste ponto, a valorização de alguns atributos corresponde à variável dependente. Esta pode, então, ser explicada em função das características sociodemográficas do indivíduo.

Isto é, pretende-se estudar se a satisfação dos indivíduos no que concerne a instalações, simpatia, rapidez, competência e profissionalismo, clareza/transparência da informação, simplificação do processo, horários e serviços disponíveis on-line depende das características dos indivíduos inquiridos ou do município a que pertencem.

Quadro 32 – Apreciação da modernização em função das características sociodemográficas do indivíduo

Variáveis	Instalações				Simpatia				Rapidez				Competência e profissionalismo			
	B		Sig		B		Sig		B		Sig		B		Sig	
(Constante)		3,501		0,353		3,115		0,000		2,564		0,000		3,485		0,000
Idade		0,008		0,052		0,015		0,001		0,22		0,000		0,011		0,006
Género		-0,032		0,733		-0,03		0,745		-0,34		0,001		-0,175		0,071
Município		-0,293		0,004		0,069		0,002		-0,168		0,133		-0,291		0,006
Habilitação		0,04		0,192		0,90		0,22		0,094		0,005		0,018		0,561
R 2		0,053				0,76				0,136				0,064		
R Ajustado		0,039								0,123				0,050		

Variáveis	Clareza/transparência da informação				Simplificação do processo				Horários				Serviços disponíveis on-line			
	B		Sig		B		Sig		B		Sig		B		Sig	
(Constante)		3,311		0,000		2,893		0,000		3,088		0,000		4,002		0,000
Idade		0,014		0,002		0,018		0,002		0,023		0,000		-0,006		0,245
Género		-0,317		0,161		-0,168		0,061		-0,077		0,481		-0,073		0,522
Município		-0,001		0,003		-0,286		0,003		-0,370		0,002		-0,558		0,000
Habilitação		0,074		0,974		0,021		0,974		0,022		0,528		0,108		0,004
R 2		0,060				0,078				0,089				0,147		
R Ajustado						0,065										

Com o quadro 32, evidencia-se que o facto dos indivíduos com faixa etária mais elevada, dos 38 aos 45 anos, e residentes no município Oliveira de Azeméis aumenta a possibilidade de se estar satisfeito no que respeita às instalações, à competência e profissionalismo, à clareza/transparência da informação, à simplificação do processo e horários.

Já no que concerne à simpatia destaca-se que os inquiridos com mais idade e os que pertencem ao município de Figueira de Castelo Rodrigo estão mais satisfeitos com este item.

Em termos da rapidez verifica-se que os indivíduos entre a faixa etária mais elevada (dos 38 aos 45 anos), do género feminino e terem concluído a licenciatura (mais habilitações) estão mais satisfeitos.

No que respeita aos serviços disponíveis *on-line* o facto de residirem no município de Figueira de Castelo Rodrigo e de ter habilitações literárias menos elevadas (os que concluíram o ensino básico) aumenta a possibilidade de se estar insatisfeito quanto a este atributo.

5.9 Síntese

Neste capítulo, aferiu-se como as formas de participação dos cidadãos dos municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira Castelo Rodrigo influenciam as decisões no processo de tomada de decisões.

Da análise dos dados recolhidos, foi possível verificar que a grande maioria dos cidadãos dos municípios em estudo não participam na tomada de decisões da administração pública. Além disso, resultaram algumas constatações importantes que é necessário reter para esta investigação e eventualmente para futuras investigações.

Em termos de participação na Administração Pública, confirma-se a hipótese 1 no que diz respeito a:

- a.** Os cidadãos do município de Oliveira de Azeméis atribuem maior responsabilidade aos funcionários públicos sobre o estado de funcionamento da administração pública, enquanto que os inquiridos no município de Figueira de Castelo Rodrigo atribuem maior responsabilidade aos cidadãos;
- b.** O modo de participação na administração pública através das reclamações por escrito não depende do município;
- c.** A participação dos indivíduos em assembleias-gerais/reuniões depende do município em análise, registando-se uma maior participação por parte dos indivíduos de Oliveira de Azeméis;

- d.** Os indivíduos não se encontram envolvidos na construção do seu município em grupo/associações.

Quanto à satisfação com a educação e com os serviços disponíveis *on-line* os dois municípios não apresentam diferenças na satisfação da educação mas apresentam diferenças na satisfação dos serviços *on-line* (confirma-se a hipótese 2). Salienta-se que o município de Figueira de Castelo Rodrigo é o que apresenta menor satisfação neste item.

Quanto à Imagem e Qualidade Global da Administração Pública Local constata-se que:

- e.** O género feminino caracteriza a administração pública de forma menos crítica em todas as questões exceto quanto à qualidade, à clareza/transparência das tarefas, às necessidades da população, à avaliação, à flexibilidade e as expectativas em que é o género masculino que se apresenta menos crítico;
- f.** Os inquiridos mais velhos são sempre os mais satisfeitos com a atuação da administração pública local nas diversas áreas;
- g.** Ao analisar o nível de satisfação com as áreas de atuação da administração pública verifica-se que a maioria dos inquiridos se encontra minimamente satisfeitos (confirma-se a hipótese 3) e que os municípios de Oliveira de Azeméis estão mais satisfeitos com a governância local do que os de Figueira de Castelo Rodrigo (confirma-se a hipótese 4).

A satisfação dos cidadãos com a Administração Pública Local depende fundamentalmente das seguintes áreas de atuação: educação, habitação, infraestruturas, cultura e lazer e higiene e segurança e dos seguintes atributos: instalações, simpatia e rapidez (confirma-se a hipótese 5).

A qualidade da Administração Pública Local é influenciada pela satisfação dos indivíduos no que respeita à eficiência dos serviços prestados e influenciada pela satisfação dos indivíduos relativamente à qualidade, preocupação e resposta às necessidades (confirma-se a hipótese 6).

A valorização dos atributos depende das características dos indivíduos. Assim, os indivíduos com faixa etária mais elevada e residentes no município de Oliveira de Azeméis estão mais satisfeitos com as instalações, competência, profissionalismo e clareza/transparência das tarefas, simplificação dos processos e horários (confirma-se a hipótese 7).

A valorização dos atributos da Administração Pública Local não depende do género. As habilitações literárias dos indivíduos só influenciam a valorização dos atributos em termos da rapidez e dos serviços disponíveis *on-line*. Os indivíduos de Figueira de Castelo Rodrigo estão mais satisfeitos do que os de Oliveira de Azeméis apenas em termos de simpatia.

CAPÍTULO VI

*CONCLUSÕES DA INVESTIGAÇÃO. CONTRIBUTOS E LIMITAÇÕES E FUTURA
INVESTIGAÇÃO*

6.1 Conclusões Finais da Investigação

A discussão ao longo deste trabalho centrou-se nas questões da evolução da Administração Pública e dos seus modelos de gestão. O caminho traçado desde uma época mais liberal, onde o Estado era chamado a cumprir as denominadas funções fundamentais de soberania, e a sua intervenção no contexto social e económico assumia um carácter bastante residual, para não dizer inexistente (Gray, 1988).

O aparecimento de um novo sistema de *governance* surge como uma nova forma de estruturar as funções e a orgânica em que assenta o papel do Estado, e veio privilegiar as relações em rede entre o cidadão e a administração, como fator de diferenciação e de competitividade dos territórios.

A participação dos cidadãos cedo apareceu na teoria política e da ciência administrativa como uma prerrogativa essencial ao fortalecimento dos sistemas democráticos e da renovação dos paradigmas da gestão.

Todavia foram os paradigmas da nova governância local que estimularam a criação de estruturas de interface entre os setores públicos e privados, associando pessoas, organizações e instituições representativas, na definição de estratégias, afetação de recursos e meios, determinação de objetivos, métodos de implementação e avaliação das decisões coletivas.

As diversas reformas ocorridas em Portugal provocaram mudanças a nível da Administração Central que influenciaram também os modelos de gestão da Administração Local em particular das autarquias locais. Todavia a proximidade entre o poder local e os cidadãos não se tem traduzido em níveis de participação significativos.

Após análise e diagnóstico dos municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo verifica-se que estes têm vindo a perder população desde o ano de 1999 em conformidade com o limite temporal abordado nesta investigação, com perda de população jovem e aumento do peso da população idosa.

Conclusões da Investigação, Contributos e Limitações e Futuras Investigações

As principais conclusões deste trabalho apontam para uma maior participação dos indivíduos de Oliveira de Azeméis no que respeita à participação em assembleias-gerais/reuniões; as habilitações literárias dos indivíduos só influenciam a valorização dos atributos em termos da rapidez e dos serviços disponíveis *on-line.*; as reclamações não dependem do género; a qualidade da Administração Pública Local é influenciada pela satisfação dos indivíduos no que respeita à eficiência dos serviços prestados e é influenciada pela satisfação dos indivíduos relativamente à qualidade, preocupação e resposta às necessidades; a satisfação dos cidadãos com a Administração Pública Local depende fundamentalmente das seguintes áreas de atuação: educação, habitação, infraestruturas, cultura e lazer e higiene e segurança e dos seguintes atributos: instalações, simpatia e rapidez; o município de Figueira de Castelo Rodrigo é o que apresenta menor satisfação do atributo em termos dos serviços disponíveis *on-line* e a grande maioria não se encontra envolvida na construção do seu município em grupo/associações.

O género feminino caracteriza a administração pública de forma menos crítica em relação à imagem e qualidade global apercebida da Administração Pública Local exceto quanto à qualidade, à clareza/transparência das tarefas, às necessidades da população, à avaliação, à flexibilidade e as expetativas em que é o género masculino que se apresenta menos crítico.

Os resultados obtidos no estudo empírico revelam uma ausência de envolvimento na construção do seu município e um baixo nível de participação na tomada de decisões no poder local em ambos os municípios em estudo, em sintonia com os parâmetros da escada de participação dos cidadãos de Arnstein (1996).

Neste âmbito, os municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo necessitam, numa primeira visão, de valorizar a participação dos cidadãos na tomada de decisões na administração local. É fundamental desenvolver procedimentos em que os cidadãos possam participar de forma mais ativa e crítica divulgando os seus pontos de vista. Afigura-se ainda necessário aumentar a satisfação dos mais jovens e implementar uma “nova” imagem e qualidade global apercebida da Administração Pública Local, uma vez que, são os mais insatisfeitos.

Por tudo isto, é necessário tomar medidas com o intuito de fomentar o processo de tomada de decisões por parte dos cidadãos a nível do poder local, de forma a contribuir para uma boa modernização pública, mais próxima do cidadão e dos seus problemas.

6.2 Contributos para a Ciência

Este trabalho da investigação contribui para um levantamento científico do que mais recentemente se discute em termos de governância local e permite, ainda, visualizar a administração municipal e o processo de tomada de decisão.

Foi possível, também, realizar um estudo empírico aos cidadãos maiores de 18 anos residentes nos municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo e contribuir para um conhecimento da opinião da população sobre o processo de decisão.

O estudo permitiu contribuir para um melhor conhecimento teórico das variáveis que influenciam a imagem e qualidade global apercebida da Administração Pública Local. Os resultados alcançados permitiram mostrar a relevância da administração municipal e do processo de tomada de decisão para um eficiente sistema de governância local.

Este estudo é por isso novo e contribui para o aumento do conhecimento sobre os municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo. As conclusões do estudo permitem, assim, numa análise sócio-demográfica dos municípios em termos de obter perceções sobre a modernização administrativa nas autarquias locais.

6.3 Principais Limitações da Investigação

Este trabalho de investigação detém algumas limitações, nomeadamente, a parte empírica.

Na definição da amostra, por ser de conveniência, não ter definido por escalões etários e ter adoptado por amostra de igual montante. Ter escolhido os municípios diferentes em número de freguesias pois não haviam municípios do interior/litoral com um número próximo da população. E, por último, devia ser feito a percentagem da população de cada município, por exemplo, 2% de cada.

A recolha de dados apresentou algumas limitações de exaustividades pois a recolha e tratamento dos mesmos foram demorados, que requeriam mais tempo disponível, e, sobretudo, mais liberdade de investigação que o exercício da atividade profissional não permitiu e restringiu poderosamente.

Além disso, a análise de dados recolhidos no inquérito, limitou-se ao tratamento possível, tendo em consideração aos objetivos previstos.

6.4 Sugestões para Futuras Investigações

Um caminho imediato para futura investigação será a análise do processo de tomada de decisão na Administração Local de forma a identificar um padrão comportamental e verificar se o modelo de governância local contribui para uma boa modernização pública, mais próxima do cidadão aplicado a outros municípios portugueses.

BIBLIOGRAFIA

Albrow, M. (2002). *A Sociedade como Diversidade Social: um desenho para a governância na era global. A governância no século XXI*. OCDE e GEPE. Lisboa.

Alcázar, M. B.(2000). *Curso de Ciência de la Administration*. 4.^a ed. Madrid. Tecnos.

Alves, A. A. e Moreira, J. M. (2004). *Cidadania Digital e Democratização Electrónica*. Colecção Inovação e Governação nas Autarquias. Porto.

Amaral, D. F. (1994). *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I. Coimbra. Almedina.

Amaral, D. F. (1996). *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I. 2.^a ed. – Reimpressão. Coimbra. Livraria Almedina.

Amaral, D. F (2004). *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I. 3^a Ed. Coimbra. Livraria Almedina.

Anderson, J. (1984). *Public Policy-Making*. New York. Rinehart and Wintson.

André, P., Euserik, B., Connor, R. & Croal, P. (2006). *Public Participation International Best Practice Principles. Special Publication Series*, n.º4. Fargo, USA. International Association for Impact Assessment.

Araújo, J. F.(1993). *Tendências das Reforma da Administração Pública na Comunidade Europeia, particularmente em Portugal*. Braga. Universidade do Minho. Dissertação de Mestrado.

Araújo, J. F.(2000). *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*. Coimbra. Quarteto Editora.

Araújo, J. F. (2002). Hierarquia e Mercado: a experiência recente da administração gestonária em *Moderna Gestão Publica*: Acta Geral do segundo encontro. Oeiras. INA, p. 91.

Araújo, J. F.(2003). *As relações inter-organizacionais no sistema de governação*. Documentos de trabalho.

Araújo, J. F. (2004). *A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade*. Comunicação apresentada no seminário Internacional Luso-Galaico sobre a reforma da Administração Pública: apostas e casos de sucesso. Braga.

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the Planning Association*, Vol. 35, n. ° 4. July.

Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, Vol. 3, n. ° 2, p. 115-137.

Beresford, A. D. (2003). Foucault's Theory of Governance and the Deterrence of Internet Fraud. *Administration and Society*, n. ° 35, March 1, pp.82-83.

Bilhim, J. (2007). *Teoria Organizacional*. 2ª ed. Lisboa. ISCSP.

Blom-Hanse, J. (1997). A New Institutional Perspective on Policy Networks. *Public Administration*, n. ° 75, pp. 669-693.

Bode, I. (2006). Co.Governance within Networks and the Non-profit – For – Profit Divide: a cross-cultural perspective on the evolution on domiciliary elderly care. *Public Management Review*, n. ° 8 (4), pp. 551-566.

Boivard, T. & Loffler. E. (2003). *Public Managemnt and Governance*. Routledge, p.19.

Boivard, T. & Loffler. E. (2001). *Emerging Trends in Public Management and Governance*. Issue 5.

Bradach, J. & Eccles, R. (1991). Price, Authority and Trust: from ideal types to plural em G. M. Thompson, *Markets, Hierarchies and Networks*. SAGE Publication.

Brandsen, T. & Pestoff, V. (2006). Co-Production, the Third Sector and the Delivey of Public Services: an instroduction. *Public Management Review*, n.º 8 (4), pp. 493-502.

Byman, A. & Cramer, D. (2001). *Qualitative Data Analysis With SPSS Release 10 for Windows*. Routledge.

Cardoso, L. (1998). *Gestão Estratégica das Organizações: Ao Encontro do 3.º Milénio*. 3.ª ed. Lisboa. Editorial Verbo.

Carmo, H., & Ferreira, M. M. (1998). *Metodologia da Investigação - Guia para Auto Aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta. Carrapeto, C. e Fonseca, F. (2009). *Governança, Inovação e Tecnologias: O Estado Rede e a Administração Pública do Futuro*. Lisboa: Edições Sílabo.

Carrapeto, C. & Fonseca, F. (2005). *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*. 1ª ed. Edições Sílabo.

Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis. (2006). *Plano Director Municipal de Oliveira de Azeméis*.

Chevallier, J. (2002). *Science Administrative*". Paris, e.d. Puk, p. 63.

Chiavenato, I. (2003). *Introdução à Teoria Geral da Administração*, 7.º ed. Rio de Janeiro. Campus.

Chisnall, P. (1991). *Marketing Research: Analysis and Measurement*. McGraw-Hill.

Clarke, J. & Newman, J. (1997). *The Managerial State*. London. Sage Publications.

Commaile, J. (1998). La régulation politique: emergence d'un nouveau régime de connaissance? em *la régulation politique*. Paris. L. G. D. J., p.28.

Considine, M., & Lewis, J. (2003). Bureaucracy Networks or Enterprise? Comparing Models of Governance em Australia, Britan, the Netherlands and New Zeland. *Public Administration Review*, n.º63 (2), pp. 131-140.

Constituição da República Portuguesa. (2001). Porto. Porto Editora.

Cordeiro, S. S. (2008). *Estruturas Emergentes de Parcerias Público-Privadas*. Tese de Doutoramento em Ciências da Administração - Área de Conhecimento em Políticas Públicas e Administração Aplicada, Universidade do Minho. Corte-Real, I. (1995). *O Livro da Modernização Administrativa: 1986-1995*. Secretaria de Estado da Modernização Administrativa. Lisboa.

- Daft, R. L. (2002). *Organizações. Teoria e projectos*. S. Paulo. Pioneira. Thomson.
- Denhardt, R. & Denhardt, J. (2000). The New Public Service: serving rather and steering. *Public Administration Review*, n. ° 60, pp. 549-559.
- Downs, A. (1957), *A Economic Theory of Democracy*. New York. Harper & Row.
- Drucker, P. (1985). *Inovação e Gestão, uma nova concepção de estratégia de empresa*. Lisboa. Editorial Presença.
- Dye, T. (1995). *Understanding Public Policy*. Englewood. Cliffs: Prentice-Hall.
- Fayol, H. (1916). *General and Industrial Management*. Paris. Constance Storrs.
- Fells, C. (2000). *Project for Democratic Classroom Course*. St. Louis . Maryville University, 1992. (Reflections).
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., Pettigew & Andrew (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford. Oxford University Press.
- Ferreira, J. M. & Caetano, A. (2001). *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Lisboa. Macgrow-Hill.
- Ferris, J. M. & Graddy, E. A. (1997). New Public Management Theory: lessons from institutional economics and government contracting em *International Comparative Management Supplement*, Vol. 3, pp. 89-104.
- Fimreite, A. & Largreid, P. (2005). Specialization and Coordination: implication for integration and autonomy in a multi-level system em *Working Paper 7-2005*. ISSN: 1503-0946.
- Fortin, M. F. (2000). *O Processo de Investigação - Da Concepção à Realização*. Loures: Lusociência, p. 202.
- Fortin, M. (1999). *Fundamentos e etapas do processo de investigação*. Loures: Lusodidacta.
- Fórum Modernizar a Administração Pública em *Revista da Administração Pública*. ISSN: 0874.9086.

Freeman, R. E. & Reed, D. L. (1984). Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance. *California Management Review*. Vol. 25. 3.^a ed. Spring 83, pp. 88-106.

Fry, B. (1989). *Mastering Public Administration*. New Jersey. Chathan House Publishers. INA, p. 55.

Gaio, C. M. (1994). *Guia do Eleito Local*. Vol. 2. Porto: CCRN, p. 13.

Gardin, D. & Roberto, M. (2001). Why you don't know about making decisions em *Harvard Business Review*. Vol. 63, pp.108-116.

Gaudin, J. P. (2002). *Porquoi la Governance*. Paris. Passes de Sciences. Po.

Gomes, A. P. S., Carvalho, J. B. C., Ribeiro, N. A. B. & Nogueira, S. P. S. (2007). *The Balanced Scorecard: aplicado à Administração Pública*. Publisher Team. Lisboa.

Gomes, J. S. (2007). O Conceito de Interesse Público no Contexto da Gestão Pública Contemporânea em *Juan Mozzicafredo, João Salis Gomes e João S. Baptista (org.) Interesse Público, Estado e Administração*. Celta Editora. Oeiras, pp. 200-240.

Gray, A. (1988) *From Public Administration to Public Mangement: Resseassing a Revolution?*. *Public Administration*, Vol. 73, pp. 75-99.

Hayek, F. (1976). *Law Legislation and Liberty*. Vol. 2. Chicago. University of Chicago Press.

Herculano, A. (1983). *História de Portugal*. Edição crítica dirigida por José Mattoso. Lisboa. Bertrand.

Hill, M. M., & Hill, A. (2002). *Investigação por Questionário*. 2.^a ed. Lisboa. Edições Sílabo, p. 209.

Hood, C. (1991). *A New Public Administration for All Seasons?* *Public Administration*, Vol. 69, pp. 3-19.

Hood, C. (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*. Open University Press. Buckingham.

Hood, C., James, O., James, G., Scott, C. & Travers, T. (1998). *Regulation Inside Government: where new public management meets the audit explosion*. Public Money & Management, n. ° 18, pp. 61-69.

Hughes, O. G. (2003). *Public Management Administration*. Hampshire New York.

Imperator, E. (1999). *Mais de 1001 Conceitos para Melhorar a Qualidade dos Serviços de Saúde*. Lisboa. Edinova.

INE. (2011). *Censos*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, IP.

INE. (2009). *Anuário Estatístico da Região Centro*. Lisboa: Instituto nacional de Estatística, IP.

INE. (2009). *Anuário Estatístico da Região Norte*. Lisboa: Instituto nacional de Estatística, IP.

INE. (2007). *Anuário Estatístico da Região Centro*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, IP.

INE. (2007). *Anuário Estatístico da Região Norte*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, IP.

INE. (2005). *Anuário Estatístico da Região Centro*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, IP.

INE. (2005). *Anuário Estatístico da Região Norte*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, IP.

INE. (2003). *Anuário Estatístico da Região Centro*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, IP.

INE. (2003). *Anuário Estatístico da Região Norte*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, IP.

INE. (2001). *Anuário Estatístico da Região Centro*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, IP.

INE. (2001). *Anuário Estatístico da Região Norte*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, IP.

INE. (1999). *Anuário Estatístico da Região Centro*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, IP.

INE. (1999). *Anuário Estatístico da Região Norte*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, IP.

John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. Sage Publication. London, p. 17.

Mozzicaffredo, J. (2001). Modernização da Administração Pública e o poder político em Juan Mozzicaffredo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Política: perspectivas de reforma na Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras. Celta Editora, pp.23-24

Juillet, L. (2001). *Gouvernance et Société Civile*. Politique et Sociétés. Société Québe Quoise de Science Politique, n.º20, pp. 2-3.

Kettl, D. (2000). *The Global Public Management Revolution*. Washington, D.C. Bookings Institution Press.

Keynes, J. M. (1936). *The general theory os employment interest and money*. London. Macmillian.

Kichert, W. (1997). Public Governance in the Netherlands: an alternative to anglo-american “managerialismo”. *Public Administration Review*, n.º 56 (1), pp. 65-67.

Kikert, W. & Stillman, R. (1996). Changing European States; Changing Public Administration. *Public Administration Review*. n.º 56 (1), pp. 65-67.

Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2000). Public Management and Policy Networks. *Public Management*, n. ° 2, pp. 135-158.

Klijn, E. H., Koppenjan, J. & Termeer, K. (1995). Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies em *Policy Networks*. Public Administration. Vol.73. Outono, pp. 437-454.

Knoke, D. & Kuklinski, J. (1991). Network analysis: basic concepts em G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, & J. Mitchell. *Markets, Hierarchies and Networks – The Coordination of Social Life*. SAGE Publication, pp. 173-183.

Kohler, J. (1998). *Quality Government: Designing, developing and Implementing TQM*. Florida. St. Lucie Press.

Kolthoff, E., Hubberts, L. & Leuvel, H. (2006). *The Ethics of New Public Management: is integraty at stake?* Public Administration Quarterly, Winter Edition, 2006, pp. 397-436.

Kooiman, J., (2003). Governance and Public Management em Eliassen, & J. Kooiman, *Managing Public Organizations – lessons from contemporary european experience*. London. Sage Publication, pp. 17-32.

Kooiman, J. (1994). *Modern Governance – New Government and Society Interactivity*. London. Sage.

Kooiman, J. (ed) (1993). *Modern governance*. Londres. Sage.

Kooiman, J. & Van Vliet, M. (1993). Governance and Public Management, em Eliassen & Kooiman, J., *Managing Public Organisations Lessons from Contemporary European Experience*. London. Sage Publications, pp. 46.57.

Kooiman, J. & Van Vliet, M. (1995). *Governance and Public Management*. EGPA. Setembro.

Lane, J. E. (2000). *New Public Management*. London. Routledge.

Liegl, B. (1999). The fallacies of new public management – can they still be prevented in the Australian context? em Rouban, L. (ed). *Citizens and the new governance: beyond new public management*. Amesterdão. Ios Press. pp. 14-23.

Lijphart, A. (1989). *The Structures if Interference*”. Em *The Civic Culture Revisited*. Almond e Verba (Ed.). California: Sage Publication.

Lindblom, C. (1977). *Politic and Markets*. New York: Basic Books.

Lindblom, C. (1980). *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs. Prentice-Hall.

Lowndes, V. & Skelcher, C. (1998). *The Dynamicis of Multi-organizational Partnerships: an analysis of changing modes of governance*. Public Administration, n. ° 76, pp. 313-333.

Gulick, L. (1937). Notes on the Theory of Organization em *G. Urwiek, Papers on the Science of Administration*. New York, p. 6.

Madureira, C., & Rodrigues, M. (2006). A Administração Pública do Século XXI - Aprendizagem Organizacional, Mudança Comportamental e Reforma Administrativa. *Comportamento Organizacional e Gestão*, n.º12, pp. 153-171.

- Maillat, D. (1995). *Les milieux innovateurs*. Hors-série, n.º8 (Fevereiro-Maço), p. 41.
- Maroco, J. (2007). *Análise Estatística*. Lisboa. Sílabo.
- Martins, A. (2000). *Por uma Administração Pública ao Serviço do Cidadão*. Ed. Lisboa. Instituto Nacional da Administração, pp. 13-17.
- Mathiasen, D. (2005). *International Public Management* em E. Ferlie, L. Lynn & C. Pollit. The Oxford Handbook of Public Management. Oxford. pp. 643-670.
- Weber, M. (1947). *Legitimate Authority and Bureaucracy* em *The Theory of Social and Economic Organization*. Free Press.
- Mayntz, R. (1998). *New Challenges to Governance Theory* in Jean Moner Chair Paper RSC, n.º 98/50. Disponível na Internet em «<http://www.ine.pt/rsc/Mayntz.htm>», acedido em 25 de Agosto de 2010.
- Merrien, F. X. (1998). *De la Gouvernance et des États-providence cont*, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n.155, (s/p). Unesco/Érés.
- Milward, B., & Provan, K. (2000). "Governing the Hollow State". *Journal of Public Administration and Research Theory*, n.º 10 (2), pp. 359-379.
- Mintzber, H. & Friedberg, E. (1993). *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. Publicações Dom Quixote.
- Montalvo, A. R. (2003). *O Processo de Mudança e o Novo Modelo de Gestão Pública Municipal*. Coimbra. Livraria Almedina.
- Moreira, J. M. & Alves, A.A. (2008). Ciências da Administração, Gestão Pública e Governação em Portugal em Moreira, J. M., Jalali, C., Alves, A.A. (eds) *Estado, Sociedade Civil e Administração Para um Novo Paradigma do Serviço Público*. Coimbra. Almedina, pp. 99-110.
- Moreira, J. M. & Alves, A.A. (2004). *O que é a Escolha Pública. Para uma análise económica e política*. Cascais. Principia.
- Moreira, J. M. (1996). *Ética, Economia e Política*. Porto. Lello & Irmão.

Moreira, J. M. & Alves, A.A. (2010). *Gestão Pública e Teoria das Burocracias: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da governação pública*. Oeiras. INA Editora.

Mossberg, K. (2007). *The Many Meanings of Governance: How Should We Developed Research and Theory. Paper presented at: a global look at urban and regional governance. The State-Market-Civic Nexus*. Atlanta. Emory University.

Mozzicafreddo, J. (2003). A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*. Oeiras. Celta Editora, pp.1-15.

Murteira, B. J. F. (1993). *Probabilidades e Estatística*. Vol. II. Lisboa. MacGraw-Hil

Neves, A. (2002). *Gestão na Administração Pública*, 1ª ed. Cascais. Editora Pergaminho.

Neves, A. (2010). *Governação Pública em rede: uma explicação em Portugal*, 1ª ed. Lisboa. Editora Pergaminho.

Miskanen, W. (1971). *Bureucracy and Repasentative Government*. Chicafo: Aldine Atherton.

Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. New York. Basic Books.

OCDE (2001). *Cidadãos Parceiros: Informação, Consulta e Participação Pública na Formulação de Políticas*. Nota de Política, n.º 10. Paris.

Ostrom, V & Ostrom, E. (1971). Public Choice: a different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, pp. 203-216.

Pereira, A. & Almeida, C.D. (1985). *Conhecer as Autarquias Locais*. Porto. Porto Editora, p.13.

Pestana, M. & Gageiro, J. (2005). *Análise de Dados para Ciências Sociais*. Lisboa. Sílabo.

Pierre, J. & Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York. St. Martins Press.

Pitchas, R. (2003). Reformas da Administração Pública da União Europeia: porque necessitamos de mais ética no serviço público? em Mozzicaffredo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs). *Ética e Administração: como modernizar os serviços públicos*. Oeiras. Celta Editora, p. 152

Prentice, S. (2006). Childcare, Co-Production and the Third Sector em Canada. *Public Management Review*, n.º 8 (4), pp. 521-536.

Quivy, R. & Campeendroudt, L. V. (1992). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa. Gradiva.

Reis, J. (2007). A Economia Impuro. O mundo onde é necessário haver instituições e governação em *Estudos Jurídicos e Económicos em homenagem ao Professor Doutor António de Sousa Franco*. Coimbra. Coimbra Editora, pp. 31-44.

Rhodes, R. (1997). From Marketisation to Diplomacy. It's the mix that matters. *Australian Journal of Public Administration*, n.º 26 (2), pp. 40-53.

Rhodes, R. (2000). Governance and Public Administration em J. Pierre, *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford. Oxford University Press.

Rocha, J. O. (1991). *Princípios da Gestão Pública*. ed. Lisboa. Presença.

Rocha, J. O. (2000). Modelos de Gestão Pública. *Revista da Administração Pública Portuguesa*. Vol. I, n.º 1, pp. 6-16.

Rocha, J. O. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras. Instituto Nacional da Administração.

Rocha, J. O. (2005). *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Lisboa. Escolar Editora.

Rocha, J.O. (2009). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras. INA Editora.

Rosavallon, P. (1995). *La crisis del Estado Providencia*. Madrid. Editorial Civitas.

Ruivo, F. (2000). *O Estado Labiríntico*. ed. Apontamento. Lisboa, p. 36.

Santos, V. (1998). *A Globalização e o futuro do Estado em Globalização, Políticas Públicas e Competitividade*. Lisboa. Celta.

Schut, W. J. C.; Vrooman P. P. & Beer, P. P. (2003). The State of the Welfare State. *Review of Income and Wealth*. Séries 49, n.º1, pp. 135-145.

Silvestre, H. C. (2010). *Gestão Pública: Modelos de Prestação no Serviço Público*. Lisboa. Escolar Editora.

Sinn, H. W. (1995). *A Theory of the Welfare State*. *Scandinavian Journal of Economics*, n.º 97 (4), pp. 426-495.

Sjoblom, S. (1998). Transparency and Citizen Participation. em Rouban, Luc (eds.). *Citizens and The New Governance*. Amsterdam. IOS Press. pp. 15-27.

Smith, M. J. (1993). *Pressure, Power and Policy*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Stoker, G. (2008). Gestão do valor Público. A Administração Pública orientada pela missão, em *Moreira, Jalali e Alves, Estado, Sociedade Civil e Administração Pública. Para um novo paradigma do serviço público*. Coimbra. Almedina, p.28.

Stoker, G. (1998). Cinq Propositions por une Théorie de la Gouvernance, em *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n.º 155, pp. 19-29.

Taylor, F. (1912). *Scientific Management in the Classics of Public Administration*. ed. Shafritz e Albert Hyde. California. The Dorsey Press.

Tullock, G (1965). *The Study of Administration*. *Political Science. Quaterly*. Vol. 2, n.º2. pp. 197-222.

Vlachos, E. (1998). Public participation: setting the stage em *Participação Pública e Planeamento: Prática da Democracia Ambiental (Actas do seminário)*. Lisboa. Fundação Luso – Americana para o Desenvolvimento.

William, O. & Winter, S. (1993). *The Nature of the Firm: origins, evolution and development*. Oxford University Press, Inc.

Wilson, D. (1998). From local government to local governance: re-casting British local democracy em *Democratization*, vol.5, n.1. Spring.

LEGISLAÇÃO

DELIBERAÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS, n.º 15/89, *suplemento, Diário da República I série*, 78, 04-04-1989, p. 1444- (2)- Regulariza as dívidas dos municípios à EDP;

DECRETO-LEI n.º 247/92, *Diário da República I-A série*, 258, 07-11-1992, pp.5162-5168 - Racionaliza o emprego dos recursos humanos da Administração Pública;

LEI n.º42/98, *Diário da República I-A série*, 180, 06-08-1998, pp. 3776-3783 - Lei das Finanças Locais;

DECRETO-LEI n.º 135/99, *Diário da República I-A série*, 94, 22-04-1999, pp. 2126-2135 - Define os princípios gerais de acção a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua actuação face ao cidadão, bem como reúne de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização administrativa;

DECRETO-LEI n.º166-A/99, *suplemento, Diário da República I-A série*, 111, 15-03-1999, pp. 2564(2)-2564(6) - Cria o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos;

DECRETO-LEI n.º326/99, *Diário da República I-A série*, 192, 18-08-1999, pp. 5459-5461 - Institui o Programa Estágios Profissionais na Administração Pública;

DECRETO-LEI n.º 159/99, *Diário da República I-A série*, 116, 14-09-1999 – lista as suas atribuições, a natureza, a competência dos órgãos municipais, as modalidades e o prazo de transferência dessas competências para os municípios estabelecendo mecanismos de aferição do processo de descentralização administrativa e o relacionamento do município com os cidadãos;

DECRETO-LEI n.º 169/99, republicado pela Lei n.º5-A/2002, de 11 de Janeiro, *Diário da República I-A série*, estabelece o quadro das competências assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e as freguesias;

LEI CONSTITUCIONAL n.º2/2001, *Diário da República I-A série*, 286, 12-12-2011, pp. 8172-8216 – Quinta revisão constitucional;

DECRETO-LEI n.º78/2003, *Diário da República I-A série*, 95, 23-04-2003, pp. 2568-2571 - Cria a bolsa de emprego público;

RESOLUÇÃO DE CONSELHO DE MINISTROS, n.º107/2003, *Diário da República I-B série*, 185, 12-08-2003, pp. 4794-4832 - Aprova o Plano de Acção para a Sociedade da

Informação, principal instrumento de coordenação estratégica e operacional das políticas do XV Governo Constitucional para o desenvolvimento da sociedade da informação em Portugal;

RESOLUÇÃO DE CONSELHO DE MINISTROS n.º108/2003, *Diário da República I-B série*, 185, 12-08-2003, pp.4833-4851 - Aprova o Plano de Acção para o Governo Electrónico;

RESOLUÇÃO DE CONSELHO DE MINISTROS n.º109/2003, *Diário da República I-B série*, 185, 12-08-2003, pp. 4852-4894 - Aprova a Iniciativa Nacional para a Banda Larga;

RESOLUÇÃO DE CONSELHO DE MINISTROS n.º110/2003, *Diário da República I-B série*, 185, 12-08-2003, pp. 4895-4905 - Aprova o Programa Nacional para a Participação dos Cidadãos com Necessidades Especiais na Sociedade da Informação;

RESOLUÇÃO DE CONSELHO DE MINISTROS n.º110/2003, *Diário da República I-B série*, 185, 12-08-2003, pp. 4906-4918 - Aprova o Programa Nacional de Compras Electrónicas;

RESOLUÇÃO DE CONSELHO DE MINISTROS n.º111/2003, *Diário da República I-B série*, 185, 12-08-2003, pp. 4906-4918 - Aprova o Programa Nacional de Compras Electrónicas;

LEI n.º 2/2004, *Diário da República I-A série*, 12, 15-01-2004, pp. 293-301, posteriormente alterada pela lei n.º5/2005, de 30 de Agosto - Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado;

LEI n.º 3/2004, *Diário da República I-A série*, 12, 15-01-2004, pp. 301-311 - Aprova a lei quadro dos institutos públicos;

LEI n.º 4/2004, *Diário da República I-A série*, 12, 15-01-2004, pp. 311-317 - Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado;

LEI, n.º 10/2001, *Diário da República I-A série*, 69, 22-03-2004, pp. 1586-1589 - Cria o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública;

DECRETO-LEI n.º125/2004, *Diário da República I-A série*, 127, 31-05-2004, pp. 3408-3411 - Cria o Instituto Português de Acreditação, I. P. (IPAC);

DECRETO-LEI n.º93/2004, *Diário da República I-A série*, 93, 20-04-2004, pp. 2382-2385 -
Procede à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, que aprova o
estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e
local do Estado;

RESOLUÇÃO DE CONSELHO DE MINISTROS n.º 53/2004, *Diário da República I-B série*,
94, pp. 2388-2426 - Aprova a operacionalização da reforma da Administração Pública, áreas de
actuação e metodologias de aplicação;

DECRETO-LEI n.º98/2004, *Diário da República I-A série*,103, 03-05-2004, pp. 2734-2735 -
Estabelece a transição para a Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC) das
atribuições e competências associadas ao Sistema Integrado de Informação Administrativa ao
Cidadão e Serviço Público Directo;

LEI n.º 23/2004, *Diário da República I-A série*, 145, 22-06-2002, pp. 3800-3805 - Aprova o
regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública;

RESOLUÇÃO DE CONSELHO DE MINISTROS, n.º 124/2005, *Diário da República I-B
série*, 149, 04-08-2005, pp. 4502-4504 - Determina a reestruturação da administração central do
Estado, estabelecendo os seus objectivos, princípios, programas e metodologia;

LEI n.º 12-A/2008, *Diário da República Suplemento I série*, 41, 27-02-2008, pp. 1326 (2)-
1326(27);

DESPACHO, n.º6894-A, *Diário da República Suplemento II série*, 44, 04-03-2009, p. 8450(2) -
Aprova o relatório do SIADAP;

DECRETO-LEI n.º18/2010, *Diário da República I-A série*,55, 19-03-2010, pp. 889-893 -
Estabelece o regime do Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública e revoga
o Decreto-Lei n.º 326/99, de 18 de Agosto;

LEI n.º 12-A/2010, *Diário da República Suplemento I série*, 125, 30-06-2010, pp. 2434 (2)-
2434 (13) - Aprova um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam
reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública
previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC);

LEI n.º 34/2010, *Diário da República, I série*, 02-09-2010, pp. 02-09-2010 - Altera o regime de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, no capítulo referente às garantias de imparcialidade (terceira alteração à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro).

ANEXO I

Inquérito por questionário sobre a participação dos cidadãos na tomada de decisões

O presente inquérito faz parte de uma pesquisa de Mestrado em Gestão, especialidade em Administração Pública na Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico da Guarda. O objectivo é alistar e compreender as formas e influência da participação dos cidadãos na tomada de decisões nas Câmaras Municipais de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo. Os resultados serão tratados de forma anónima e confidencial.

1 – Caracterização Sócio-Demográfica

1.1 – Dados Pessoais

Idade:

Sexo:

Masculino Município de Oliveira de Azeméis

Feminino Município de Figueira de Castelo Rodrigo

1.2– Habilitação escolar

- Primeiro ciclo do ensino básico	<input type="checkbox"/>	Bacharelato	<input type="checkbox"/>
- Ensino básico	<input type="checkbox"/>	Licenciatura	<input type="checkbox"/>
- Ensino secundário	<input type="checkbox"/>	Mestrado	<input type="checkbox"/>
- Curso técnico-profissional	<input type="checkbox"/>	Doutoramento	<input type="checkbox"/>

2 – Satisfação com as áreas de actuação da Administração Pública

2.1 - Considerando toda a sua experiência com os serviços da Administração Pública, qual o grau de satisfação nas seguintes áreas? (assinale com um X o nível de satisfação).

	Muito Insatisfeito	Insatisfeito	Pouco Satisfeito	Satisfeito	Muito Satisfeito
2.1.1 Educação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.1.2 Saúde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.1.3 Segurança Social	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.1.4 Economia e Finanças	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.1.5 Habitação e Infra-estruturas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.1.6 Cultura e Lazer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.1.7 Organizacional	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.1.8 Higiene e Segurança	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3 Avaliação global da evolução da Administração Pública

3.1 No que diz respeito aos serviços de Atendimento ao Público da Administração Pública, isto é, o interface com os cidadãos, como avalia os seguintes aspectos (assinale com um X o nível de satisfação).

	Muito Insatisfeito	Insatisfeito	Pouco Satisfeito	Satisfeito	Muito Satisfeito
3.1.1 Instalações	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.1.2 Simpatia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.1.3 Rapidez	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.1.4 Competência e profissionalismo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.1.5 Clareza/transparência da informação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.1.6 Simplificação do processo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.1.7 Horários	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.1.8 Serviços disponíveis on-line	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3.2– E comparativamente com o sector privado, diria que a Administração Pública em relação ao apoio social, organizacional, saúde e escolar funciona:

- Melhor
- Idêntica
- Pior
- Muito Pior

4 – A experiência da participação na Administração Pública

4.1- Das seguintes acções, indique, por favor, quais aquelas que já fez ou faz regularmente:

Participou em assembleias gerais/reuniões	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Sim	Não
Fez reclamações por escrito	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Sim	Não
Deu sugestões por escrito	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Sim	Não
Está envolvido na construção do seu município individualmente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Sim	Não
Está envolvido na construção do seu município em grupo/associações	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Sim	Não
Está envolvido na valorização do seu município de forma individual	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Sim	Não
Está envolvido na valorização do seu município em grupo/associação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Sim	Não

4.2– O Município possui uma estrutura formal que estimula a participação dos cidadãos?

Desconheço Sim Não

Em caso afirmativo como se denomina? _____

5 – Imagem e Qualidade Global Apercebida

5.1- Do conjunto de afirmações sobre a Administração Pública Local (APL), indique, para cada, em que medida concorda ou discorda.

	Discordo totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo totalmente
5.1.1 – Considera que os serviços prestados pela Administração Pública Local são eficientes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.1.2 – A Administração Pública Local dá sinais de qualidade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.1.3 – A Administração Pública Local preocupa-se com os clientes/cidadãos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.1.4 – Os Centros de Informação e Apoio aos Consumidores estão a funcionar de forma correcta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.1.5 – Existe clareza/transparência sobre as tarefas da Administração Pública Local	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.1.6 – Existe uma aproximação entre o cidadão e o governo local	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.1.7 – A linguagem é acessível nos documentos das Instituições Públicas Locais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.1.8 – As políticas da Administração Pública Local são eficazes e oportunas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.1.9 As políticas da Administração Pública Local dão resposta às necessidades da população	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.1.10 – As políticas da Administração Pública Local têm objectivos claros na avaliação do seu impacto futuro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.1.11 – As políticas públicas locais têm flexibilidade na reposta rápida a evolução da sociedade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.1.12- As políticas públicas locais tomam em consideração as expectativas dos cidadãos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.1.13 – As autarquias antecipam os problemas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.1.14 – As autarquias estabelecem políticas tendo em conta a evolução demográfica, económica e ambiental	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6 - A responsabilidade pelo funcionamento da Administração Pública

6.1- Na sua opinião qual o grau de responsabilidade de cada entidade, pelo funcionamento da Administração Pública?

	Nada responsável	Pouco responsável	Responsável	Muito responsável	Muitíssimo responsável
6.1.1 - Governo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.1.2 – Dirigentes do topo de Administração Pública	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.1.3 – Dirigentes Intermédios da Administração Pública	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.1.4 – Funcionários Públicos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.1.5 - Cidadãos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>