

XXII Congresso Internacional do Centro Latino Americano para el Desarrollo (CLAD) sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública,

Tema: Tendencias generales de Reforma y Modernización de la Administración Pública

Painel: *Boa governação e desenvolvimento sustentável: instrumentos de reforma e capacitação do Estado*

Título: Boa governação na cooperação internacional para o desenvolvimento

Carla Alexandra dos Santos Freitas

-

Introdução

A partir do final dos anos 90 do séc. XX, as organizações internacionais envolvidas na definição das políticas internacionais de cooperação para o desenvolvimento fizeram incidir as suas preocupações sobre duas grandes áreas: o combate à pobreza e a boa governação. De tal modo que ambas as prioridades foram integradas, designadamente, nos Objetivos do Desenvolvimento do Milénio (ODM) e, agora, nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Neste último caso, a boa governação embora esteja presente de forma transversal em todos os objectivos, aparece com particular evidência no Objetivo 16- *Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis* e no Objetivo - 17 *Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável*.

Aprovados por 193 líderes mundiais reunidos na Assembleia-Geral da ONU em 2015, com entrada em vigor a 1 janeiro de 2016, os *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* (ODS) são compostos por 17 objetivos e 169 metas, fruto do trabalho conjunto de Governos e Cidadãos de todo o mundo para criar um modelo global de governação com a finalidade de acabar com a pobreza, proteger o ambiente e promover a prosperidade e o bem-estar de todos até 2030. Trata-se de uma oportunidade única para a prossecução universal dos direitos humanos, da justiça, da prosperidade, do desenvolvimento sustentável, princípios subjacentes à agenda de desenvolvimento pós-2015. A concretização requer vontade e capacidade de intervenção de vários atores. Todos temos um papel a desempenhar: setores público e privado, sociedade civil e ONG podem e devem desempenhar a sua parte na constituição dos ODS como objetivos práticos e realizáveis. A natureza dos ODS é global, mas o seu sucesso dependerá de iniciativas criadas localmente. Os 17 objetivos são universais e indissociáveis, devendo obrigatoriamente ser relacionados de forma integral. Importa ressaltar que esta é uma Agenda com uma dimensão universal, a implementar por todos os países, e não apenas nos países em desenvolvimento, como era o caso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), no período entre 2000 e 2015.

Nas palavras de Ban Ki-Moon, “os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são a nossa visão comum para a Humanidade e um contrato social entre os líderes mundiais e os povos”.

Neste artigo, dá-se particular destaque ao objetivo 16, chamando a atenção para o seu potencial elevado e desafio que coloca às Instituições públicas. Para o cumprimento desta agenda, “alargada e ambiciosa” (UN) ¹ importa assegurar uma capacidade operativa efetiva das instituições públicas, que assegurem uma resposta às novas agendas - a inclusão, a não discriminação, a igualdade de género, o acesso à informação e direito à transparência, a liberdade.

Os órgãos e serviços da Administração Pública têm que responder com serviços rigorosos, eficazes e de qualidade. E, por isso, o Desenvolvimento Sustentável implica capacitação institucional e capacidade humana, em suma, implica a manutenção de Instituições Eficazes.

Forte defensor da Agenda 2030 (OCDE, 2015), Portugal teve uma posição ativa na elaboração do documento adotado naquela Cimeira, incluindo no quadro da definição da posição da União Europeia (UE), em particular: i) na necessidade de ser dada maior atenção às questões relativas à paz, segurança e boa governação, com destaque para os Estados frágeis; ii) na promoção e defesa da conservação e utilização sustentável dos Oceanos, que se assume da maior importância para Portugal; e iii) na

¹ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

integração de uma forte dimensão de Direitos Humanos e de combate às desigualdades, com particular atenção para as questões da igualdade de género .

Portugal defendeu, ainda, a necessidade de esta Agenda assentar numa verdadeira partilha de responsabilidades, entre atores públicos e privados e entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, além da tradicional abordagem Norte-Sul (Cabaço, 2017:6).

O ODS 17, “a implementação dos 17 ODS integrados e das 169 metas associadas exige que os países desenvolvam políticas coerentes para o desenvolvimento sustentável” - Estas políticas são parte integrante dos meios de implementação –ODS:17, meta.14”. A coerência das políticas entre as diferentes políticas setoriais, e entre as diferentes ações a nível local, regional, nacional e internacional bem como o acesso à informação por quem toma as decisões são fatores críticos. Exige, sobretudo, uma coordenação reforçada, mobilização, alocação e utilização mais efetiva dos recursos disponíveis – públicos, privados, nacionais e internacionais e, em suma perspectivas de governação integrada (OECD, 2016)

A concretização dos 17 objetivos e das sua metas implica necessariamente uma adaptação ao contexto específico, capacidade e necessidade de cada país A natureza transformativa, integrada e universal da nova agenda requer que os governos sejam capazes de saber articular a atuação entre os diferentes níveis de política e atores, implicando uma mudança significativa na forma de encarar a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD):

- Uma agenda universal implica o reconhecimento que já não vivemos num mundo dividido entre doadores e recetores, efetivamente todos os países enfrentam dificuldades ao encarar os desafios do desenvolvimento.
- Uma agenda integrada requer uma construção legislativa coerente.. Requer que sejam abandonados os silos setoriais e se adotem abordagens integradas de forma a considerar de forma sistemáticas as interligações complexas, os impactos transfronteiriços e inter-geracionais e as escolhas de compromisso (*trade-offs*) nos diferentes níveis.
- Uma agenda transformativa implica ações agregadas e coerentes a nível local, nacional, regional e global (coerência vertical).

Aperfeiçoar a CPD é um desafio persistente na temática do desenvolvimento internacional, bem como na governança efetiva. Os Governos enfrentaram este desafio através da definição de processos e mecanismos institucionais para gerir os por vezes conflituosos objetivos e interesses das políticas. Estes mecanismos são conhecidos como os “blocos/pilares da CPD” (PCD building blocks): i) compromisso político e manifestações políticas que ajudem a traduzir o compromisso em ações; ii) coordenação política que permita resolver as inconsistências e os conflitos entre as políticas; iii) sistemas de monitorização, análise e informação relativos aos impactos evidentes das políticas de forma a manter informados os decisores políticos (OECD, 2009).

As Políticas Coerentes para o Desenvolvimento Sustentável (PCDS) tal como definidas pela OCDE, colocam grande ênfase nos efeitos das políticas no bem-estar das pessoas noutros países e regiões. Dada a centralidade do desenvolvimento sustentável na Agenda 2030, as PCDS também se focam nos efeitos no bem-estar das gerações futuras (impactos de longo prazo das políticas). Existe o reconhecimento crescente que a erradicação de pobreza e o bem-estar humano vão ser desafios maiores num planeta que enfrenta a degradação dos recursos naturais, a escassez e as alterações climáticas. Deste modo, as políticas internas e internacionais vão desempenhar um papel central na concretização das transformações económicas, sociais e ambientais necessárias para seguir um via mais sustentável (OECD, 2016).

É um facto que ao longo da última década houve uma melhoria na apreensão do conceito de “apropriação local” e as suas implicações para a cooperação para o desenvolvimento. Este conhecimento influenciou a cooperação internacional no sentido de apoiar o crescimento económico inclusivo e a boa governação, pela participação. Ambos estes elementos mantêm-se como o foco principal da agenda. Eles são interdependentes e sustentados. Ambos são considerados necessários para alavancar outros aspetos do desenvolvimento humano (Michel, 2014).

Sobre o Conceito de Governação

É neste contexto que o conceito de governação assume particular destaque. O conceito de governação não é novo, pode-se dizer que é tão antigo quanto a civilização humana. Simplificando, "Governação" pode ser definido como o processo de tomada de decisão e o processo por quais as decisões são implementadas (ou não). A governança pode ser usada em vários contextos, como Governança, Governança nacional, governança internacional e governança local (United Nations). Num sentido muito lato, podemos dizer que "Governação" significa a capacidade do Estado de servir os cidadãos. Quanto às Nações Unidas, o PNUD definiu em 1997 as características essenciais da “boa governança”, as quais continuam a pautar a sua atividade, como se poderá verificar no guia reeditado em 2007 dedicado aos indicadores da governança (UNDP, 2007).

Muito embora não exista uma definição de governação internacionalmente aceite, o conceito tem vindo a ganhar importância e, ao longo dos últimos anos. Com destaque na Declaração do Milénio das Nações Unidas e no Consenso de Monterrey, os Chefes de Estado assumem o reconhecimento de que a boa governação a todos os níveis é essencial para um desenvolvimento sustentável, um crescimento económico sustentado e para a erradicação da pobreza. Neste sentido, também o reforço das capacidades institucionais, em especial no que respeita à boa governação e ao primado do Direito, se posicionaram com um dos sectores prioritários da política de desenvolvimento da CE no quadro da aplicação dos programas comunitários nos países em desenvolvimento.

No "Livro Branco sobre a Governação", a Comissão impulsionou o reforço do debate com vista a “uma vasta reforma da governação”, propondo quatro grandes mudanças:

- a) implicar mais os cidadãos;
- b) definir políticas e legislações mais eficazes;
- c) empenhar-se no debate sobre a governança mundial;
- d) reorientar as políticas e as instituições para objectivos claros. (EUROPEIAS, 2003)

Mas o debate vem de longe. E no contexto da globalização, foi a longa experiência do Banco Mundial no apoio a projetos de ajuda ao desenvolvimento que demonstrou a necessidade da boa governação, designadamente na importância da qualidade das instituições para a competitividade internacional, como garante de condições para a criação e manutenção de um ambiente propício ao desenvolvimento sustentável. E é neste sentido que o Banco Mundial torna o termo popular quando, em 1989, “reinventa” o conceito de Governação, como “um dos mecanismos através do qual é feita a gestão dos recursos públicos, com o objectivo último de influenciar o desenvolvimento e crescimento económico”. E assim a Governação seria caracterizado pela existência de instituições e regras que assegurassem o desenvolvimento da capacidade humana e institucional através da melhoria da qualidade de sector público; pelo *accountability* e pela transparência no processo de tomada de decisões. O conceito surge como forma de alerta para as consequências das instituições enfraquecidas e da ausência de uma força de trabalho capacitada, indispensáveis para a implementação, por parte dos Governantes, de linhas estratégicas que proporcionem um bom desenvolvimento social e económico.

No seu relatório, o Banco Mundial salienta o papel que os governos deverão desempenhar no fornecimento de bens públicos e, designadamente, na diminuição da pobreza, do analfabetismo e na

criação de instituições robustas. Só desta forma será possível, e através de regras que asseguram o bom funcionamento dos mercados, assegurar uma gestão de desenvolvimento, investindo simultaneamente na capacitação humana, garantindo a responsabilização, informações adequadas e confiáveis, a eficiência na gestão de recursos e na prestação de serviços públicos (Banco Mundial, 1992).

Poderá dizer-se que o conceito de governação e de boa governação está a ocupar o lugar do discurso do *New Public Management* (NPM). Embora existam tantas definições de boa governação quantas a que se podem encontrar de NPM, o conceito de Boa Governação incluem políticas mais amplas e variadas, designadamente princípios organizacionais de práticas de gestão, boa liderança, imparcialidade, não discriminação e questões relacionadas com a ética. Um governo eficiente deverá assegurar um rácio equilibrado entre *inputs*, *outputs* e resultados. Um governo efetivo traduz-se em melhores soluções para os desafios e problemas (exigentes padrões de saúde, combate ao desemprego, redução da poluição) e níveis mais elevados de qualidade (melhores serviços para os cidadãos). Um governo bom e ético implica ser bom e manter e cumprir valores da sociedade (democracia, confiança, respeito, integridade, civismo, etc.). Pode a governação atingir isto? E fazer o bem o bem o mesmo que fazer as coisas certas? Contudo a retórica do bom governo está repleta de boas, mas também intenções conflituosas. Queremos melhor governação, melhor liderança, administrações plurais e representativas, mais flexibilidade, menos hierarquias, mais autonomia laboral, gestão participativa, regras efetivas anti discriminação, mais performance, melhores estruturas de prestação de contas, mais transparência, maior abertura e mais orientação para o cidadão. E conseqüentemente, ganham importância conceitos como a: prestação de contas (*accountability*), transparência, combate à corrupção, governança participativa e um quadro judicial não restritivo (Demmke e Moilanen, 2011).

Tentar definir a Governação Pública é como “abrir a caixa de Pandora” (Bovaird e Loeffler, 2016, p. 8). Muitas definições podem ser encontradas na literatura, mas todas destacam a preocupação que os governos deverão prestar à forma como as organizações interagem com vista a alcançar os resultados esperados – *the outcomes for citizens and stakeholders*. O atual debate em torno deste conceito coloca um enfoque nas questões “o que interessa não é o que fazemos, mas como as pessoas se sentem com o que fazemos”, “os processos contam”, ou, por outras palavras “os meios não justificam os fins”. Para estes autores é este contraste entre meios e fins que torna difícil a “boa governança pública” – mas podem ser a expressão do “não negociável” nas sociedades modernas. Em várias áreas da sociedade, o conceito de Governança manter-se-á um tópico crucial pelos princípios que encerra, como a necessidade de que os recursos, ainda que diminuídos, como em tempos de crise, sejam alocados de forma a assegurarem resultados, ou a ideia associada de constituição de redes de colaboração, embora os perigos que daí possam advir (Bouckaert, 2015: 35-52). Para Peters e Pierre (2005) a governação ganha importância no contexto das transformações da sociedade, surgindo a nova governança como uma estratégia para aproximar o Estado contemporâneo às sociedades atuais.

A boa governação é um ideal que é difícil de alcançar na sua totalidade. Contudo, para alcançar o desenvolvimento humano sustentável as ações devem ser conduzidas em função deste ideal por forma a torná-lo realidade (UnitedNations).

A Boa Governação

A boa governação tem oito características principais: ela é participativa, orientada para o consenso, prestadora de contas, transparente, reativa, eficaz e eficiente, equitativa e inclusiva e obedecendo ao primado da lei. Assegura que corrupção é minimizada, tem em conta as opiniões das minorias e que as vozes dos mais desfavorecidos são tidas em conta no processo de tomada de decisão. É sensível às necessidades presentes e futuras da sociedade. Refere-se à forma como as decisões são tomadas e implementadas, sendo constituída por um conjunto de 8 indicadores:

- Participação - Trata-se da pedra de toque da boa governação. Pode ser direta ou por instituições ou representantes intermédios. Necessita de ser informada e organizada, implicando liberdade de associação e de expressão, por um lado, e de uma sociedade civil organizada.
- Primado da Lei - A boa governação requer um quadro legal justo que reforce a imparcialidade. Requer igualmente a proteção total dos direitos humanos, em particular das minorias. Implica a existência de um quadro judicial imparcial e independente e forças policiais incorruptíveis.
- Transparência - Significa que as decisões tomadas e a sua aplicação obedecem às leis e aos regulamentos. A informação deverá estar livremente disponível e diretamente acessível a quem será afetado pelas decisões e sua aplicação. A informação disponibilizada deverá sê-lo em suportes e formatos facilmente entendíveis.
- Reatividade - As instituições e os processos devem responder às partes interessadas dentro de um prazo de tempo razoável.
- Orientação para o consenso - A boa governação requer a mediação dos diversos interesses na sociedade de modo a chegar a consenso alargado sobre qual o melhor interesse para toda comunidade e como deve ser alcançado. Implica igualmente uma perspetiva alargada e de longo prazo sobre o que é necessário para o desenvolvimento humano sustentável e como os esses objetivos podem ser alcançados. Só pode ser alcançado pela compreensão do contexto histórico, cultural e social existente numa determinada sociedade.
- Equidade e inclusão - O bem estar de uma sociedade implica que todos os seus membros sintam que são sua pertença e que não se sintam excluídos da corrente principal
- Eficácia e eficiência - Os processos e as instituições produzem resultados que vão ao encontro das necessidades da sociedade utilizando da melhor forma os recursos disponíveis. Cobre também o uso sustentável dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente.
- Prestação de contas - Requisito chave da boa governação. Abrange não apenas as organizações governamentais mas também as privadas e as da sociedade civil, as quais devem prestar contas ao público e às partes interessadas institucionais. Geralmente, uma instituição presta contas àquelas que são afetados pelas suas decisões ou ações. A prestação de contas não pode ser forçada sem transparência ou primado da lei (United Nations s.d.).

O conceito de governação tem sido usado com frequência, embora com diferentes significados e implicações. É importante perceber o conceito nos seus vários significados e demonstrar como o pensamento sobre a governação pode contribuir para o conhecimento do comando político contemporâneo.

O foco incide na capacidade do governo definir e implementar políticas – dirigir a sociedade. A força do conceito reside na ligação que faz entre o sistema político e a sociedade e o ambiente circundante. Pensar sobre a governação significa pensar sobre dirigir a economia e a sociedade e como alcançar objetivos comuns. O debate centra-se sobre se o governo é a única via de decidir sobre esses objetivos ou se ele é a via mais eficaz de realizar as tarefas para os alcançar. A sua fraqueza leva-nos a refletir sobre qual a forma de reforçar o seu papel ou se existem formas alternativas à atual governação política.

Importa refletir sobre as relações entre governação e governo e de que forma os governos podem continuar a governar com sucesso pelo desenho e implementação de políticas públicas. As preocupações com a Governação representam o fechar do ciclo dos desenvolvimentos políticos do século XX. As primeiras décadas são de consolidação das formas democráticas de governo no mundo ocidental. Uma segunda fase inicia-se pós II Guerra Mundial, em que os governos assumem grande protagonismo, definindo propostas de regulação, revitalização económica e expansão da esfera política

da sociedade. A “Grande Sociedade” (EUA) ou a “Sociedade Forte” (Suécia) significam um governo crescente, aumento da despesa com serviços públicos e no estado de bem-estar e uma crescente intervenção no mercado. Tempos em que o governo se via como o veículo apropriado, legítimo e insubstituível da mudança social, da igualdade e do desenvolvimento económico.

Na terceira fase – coincidente com os governos Thatcher e Reagan – , o governo é visto como a causa de todos os problemas da sociedade. As regras de reestruturação do Estado passam pela privatização, desregulação, cortes da despesa pública, políticas económicas mais monetaristas, reformas administrativas e institucionais radicais e a introdução de uma filosofia de produção e distribuição de bens públicos assente no mercado.

A quarta e final fase – a partir do início dos anos 90 do século XX – caracteriza-se pela emergência de, parcialmente, um novo modelo de governo assente em novas ideias sobre qual é e qua deverá ser o papel do governo na sociedade, novas perspetivas sobre os processos através dos quais os governos implementam os seus programas, novas aproximações à questão de saber como é que um governo eleito e prestador de contas deverá levar a cabo o seu papel de coordenação de uma sociedade propensa a seguir as ideias do mercado. Assim, a questão central, a partir dos anos 90, para os governos, funcionários eleitos e cidadãos reside em saber: a) como é que um governo democrático pode ser capaz de exercer aquele papel no clima político, económico e financeiro existente. A democracia é vista em termos de eleições e votações, em que os governos pressupõem ter uma substancial margem de manobra entre cada consulta eleitoral.

Contudo, esta ação do governo tem sido limitada pelos mecanismos de participação assim como pela emergência de uma cultura legalista. Para terem sucesso na governação, as democracias têm que, cada vez mais, descobrir novos meios para acomodar novas e contínuas formas de participação, ao mesmo tempo que mantêm a capacidade de dar a necessária direção à sociedade; b) Existe, ainda, a assunção de que “bom governo” implica a uniformidade de serviços numa unidade política, quer em termos geográficos quer pessoais. c) Finalmente, a governação continua a ser vista em termos de governos nacionais, que exercem a autoridade num território definido por fronteiras nacionais, dentro das quais exerce um razoável controlo sobre as influências internacionais nas políticas internas e nas instituições.

Contudo, os cortes orçamentais e o desmantelamento de serviços públicos conduziram a uma nova perspetiva sobre os governos e sobre o que se espera que os governos façam e como o fazem.

Estas ideias emergentes assentam em três conceitos gerais: a) Uma mudança gradual do enfoque nos meios para o enfoque no controlo dos resultados e nos impactos; b) Uma mudança de perspetiva no olhar sobre as relações e dependências entre o Estado e a Sociedade.

Nos anos 70 o Estado envolve-se enquanto ator, mantendo embora o controlo sobre alguns poderes – executivo, legislativo e a componente coerciva. Mas o Estado está cada vez mais dependente de outros atores para a prossecução das políticas públicas – seja pela falta de recursos, seja pela falta de legitimidade, seja pela complexidade e “ingovernabilidade” do meio ambiente. Nos anos 90, os problemas da governação são diferentes daqueles (contínua expansão do governo e a sua confrontação quer com problemas financeiros quer com problemas para os quais não consegue dar resposta recorrendo aos instrumentos de governação disponíveis): como balancear a relação entre os ramos político e administrativo do Estado por forma a permitir a introdução de reformas tendo por base os modelos de mercado; c) Crítica crescente ao papel adquirido pelos governos a partir do pós-guerra. O setor público é visto como rígido e burocrático, despesista e ineficiente. A emergência de experiências de governo como a “Administração Reagan” ou a eclosão de fenómenos como os partidos extremistas na Europa provam que a fórmula política do princípio do pós-guerra perdeu o seu suporte eleitoral. O clima político dos anos 90 vê o modelo das políticas e dos serviços públicos como menos eficiente e insuscetível de ser incondicionalmente suportado pela opinião pública. Estas diferentes perspetivas

foram tidas em linha de conta pelos eleitos, os funcionários públicos. Para muitos deles, este novo olhar sobre o papel do governo fornece uma fórmula que pode ajudar a resolver diversos problemas. Quais?

a) Redefinição do papel dos eleitos, enfatizando a ação sobre os discursos, as ações sobre as promessas e as intenções, indo de encontro ao ambiente dos anos 80 e 90, marcado pelo individualismo, pelo mercado e pela livre iniciativa; b) Esta nova imagem do governo e do setor público ajuda a dar ao estado, parcialmente pelo menos, uma nova e mais moderna imagem, ao mesmo tempo que proporciona algum grau de apoio e legitimidade a futuros cortes nas despesas públicas - “A governação é a face aceitável dos cortes orçamentais”. Esta nova perspectiva do governo apresenta o setor público como o equivalente funcional do negócio eficiente e competitivo do setor privado; c) Fornece uma imagem dos políticos e do governo sugerindo que algumas funções societárias continuam a estar na ordem do dia e que o governo é o conjunto das instituições melhor geridas para assegurar a prossecução daquelas funções.

Estas novas perspectivas sobre o governo estão, pode dizer-se, no coração do conceito de governação. É um conceito notoriamente difícil, existindo diversas definições e conotações de governação. Por outro lado, a governação refere-se a diferentes fenómenos, consoante estamos nos EUA ou na Europa Ocidental. Neste, ele refere-se à ideia de “nova governação”, isto é, envolvimento da sociedade no processo de governação; Naquele, está mais ligado à ideia original de coordenação dos negócios públicos. Em diferentes países, a governação é vista como uma atrativa ideia alternativa ao governo e à ideia de estados fortes nas sociedades (Pierre e Peters, 2000).

A Gestão do Interesse Público

E quando se fala em “Reforma da Administração Pública” importa refletir se os modelos estruturais nos quais assenta a Administração e a própria Governação estão adequados aos desafios da sociedade e do conhecimento, à complexidade das atuações e ritmos de inovação. A questão central da governança reside na capacidade de conciliar a continuidade com a mudança, a unidade com a diversidade, assegurando, uma unidade, a necessidade de lideranças, uma visão comum, uma identidade coletiva e uma gestão integrada e, na diversidade, a consideração pela especificidade das situações, pelas culturas organizacionais, pela importância da autonomia, da criatividade e da capacidade individual de cada um (Neves A. , 2010: 225).

A reforma do sector público é, nos dias de hoje, uma preocupação generalizada pelos governos por todo o mundo. A AP apresenta mudanças notórias, mas ainda haverá muito a fazer para que o governo funcione como a maioria dos cidadãos e dos políticos gostaria (Peters, 2000).

O desafio da adaptação às exigências das sociedades, a informação aos cidadãos é um objectivo partilhado por todos os países da OCDE, tendo aumentado de forma expressiva, em quantidade e qualidade, na última década do séc. XX. A tendência para adoptar leis de acesso à informação ganhou força nos últimos anos: no final de 2000, 80% dos países da OCDE dispunham de legislação nesse sentido (OCDE, 2001). A legislação tem sido, com efeito, uma das alavancas da abertura administrativa, destacando-se o empenho dos governos em fornecer informação objectiva e confiável, através de políticas sobre o acesso passivo (tempos de resposta ou taxas) e activo (política governamental de comunicações). A Administração Pública assume deste modo o reconhecimento de que a disponibilidade de informação é o alicerce do processo participativo devendo, segundo Carapeto e Fonseca (2006: 19-28) “ser completa, relevante, objectiva e confiável; estar actualizada; ser fácil de encontrar; ser amplamente disseminada”.

Em Portugal, a evolução do Comércio Electrónico na última década foi notória, com o aumento estrondoso do número de portugueses de todas as idades com acesso a computador. Em face desta realidade também a AP, local e central se soube adaptar à nova realidade e o Governo electrónico tornou-se uma realidade, num processo suportado no desenvolvimento das tecnologias de informação,

que tenta colocar os cidadãos e as empresas no centro das atenções, procurando melhorar e qualidade e a comodidade dos serviços públicos, aumentando a eficiência, racionalizando custos e contribuindo para a modernização do Estado (Carapeto e Fonseca, 2009).

Distingue-se agora o papel da comunicação, refletindo a mudança operada nos próprios modelos de gestão pública, com a passagem de modelos burocráticos para modelos gestionários, para modelos que visam uma evolução rumo à democracia administrativa, na medida em que os administrados passivos tornaram-se cidadãos parceiros activos de uma administração aberta à sua participação. A introdução do *e-Government* em Portugal, política de atuação do Ministério das Finanças, é um exemplo da aplicação dos conceitos de marketing dos serviços públicos na administração pública portuguesa.

Mas a reforma da Administração Pública implica uma atuação em muitos e variados complexos domínios. Hoje mais do que nunca a Administração Pública é forçada a refletir sobre o seu papel de serviço público, impondo-se uma sistemática reflexão sobre os valores da ética, da transferência de conhecimento, da inovação na gestão e da procura de confiança baseada na salvaguarda pelo respeito e garantia dos direitos humanos e interesse do cidadão, bem como, e de igual importância, sobre as práticas de valorização dos seus trabalhadores condições indispensáveis numa atuação de instituições que se querem eficazes.

O conceito de interesse público está, geralmente, relacionado com as noções de bem comum, interesse de todos, interesse comum, interesse colectivo ou interesse geral. Aparentemente de compreensão simples, existe contudo a complexidade no conceito, resultante de uma história rica em contradições na determinação da sua essência. Para o homem da modernidade, o cidadão, existe uma procura em torno da satisfação pessoal, a qual vem, necessariamente, determinar a acção pública na sociedade. Numa época de globalização a legitimidade do Estado e a sua capacidade de fazer prevalecer o interesse público é posta em causa. Diferentes iniciativas de reforma e modernização administrativa fazem apelo ao papel regulador do mercado, e também à mobilização da participação do cidadão nos processos de decisão.

É assim possível, em consequência, identificar um conjunto vasto de novos procedimentos que levam à formulação do interesse público, como o reforço da dimensão territorial da acção pública, e o reforço dos procedimentos de informação, consulta e participação dos cidadãos, entre outros.

Num momento de passagem de uma “opacidade burocrática” para a implementação de práticas de transparência, de acesso à informação e conhecimento, o Estado vai investindo os cidadãos do seu papel de parceiros da Administração Pública, convidando-o a participar nas tomadas de decisão colectiva. Os cidadãos vão assumindo mais o seu papel de definição no interesse público (Gomes, 2007).

A gestão de um serviço deverá assentar na governação e na resposta para o cumprimento das expectativas do consumidor acerca desse serviço, assim como no reforço da experiência e na motivação da força de trabalho para interagir positivamente com os seus públicos. É necessário “materializar a ética do serviço público, promovendo valores como a confiança, responsabilidade, transparência, honestidade, imparcialidade, serviço à comunidade, motivação altruísta, profissionalismo, lealdade e qualidade do serviço prestado” (Antunes, 2002: 139).

Pitchas (2003: 32-46) chama a atenção para os desafio da “nova Administração Pública”, forma de olhar o *ethos* do serviço público e na responsabilidade individual de atuação no âmbito da mudança de valores a operar-se na sociedade civil, a nível mundial. Urge, assim, olhar-se para os perigos de uma “Administração Pública” menos burocrática e mais empresarial, a qual marcou, nas últimas décadas, um processo quase contínuo de reforma de gestão pública e uma renegociação das relações entre o Estado, a economia e a sociedade, desafiando a uma reflexão quanto à questão ética desta “nova Administração Pública”, e questionando se os novos burocratas terão valores suficientes de liderança e

de gestão, para que lhes possam ser confiados dinheiros e poderes públicos, como a transparência, a integridade e a honestidade, bem como sobre as suas capacidades de serem neutrais perante os grupos de interesses privados, ou dos partidos políticos.

As conseqüentes reformas levadas a cabo na Administração Pública, quase sempre com impacto na redução do número de funcionários públicos, a reestruturação de serviços, o aumento de parcerias - foram algumas das conseqüências, duma nova gestão pública, que, para Pitchas, parece implicar, simultaneamente, uma perda de valores. Neste contexto, destaca, especificamente dois problemas principais: o primeiro é saber como resolver as divergências entre o sistema administrativo moderno preconizado pela gestão empresarial, o Estado de Direito e o receio de que se percam os valores corretos no interior das organizações (Pitchas, 2007: 63-67).

Referindo-se ao processo de modernização dos serviços públicos, Mozzicafredo (2001), reforça a distinção entre a mudança da administração pública, num amplo sentido, entre a mudança na sua relação com o cidadão e, num sentido restrito, como mudança na estrutura interna do sistema administrativo e o papel da responsabilidade enquanto instrumento analítico que permite articular estas duas dimensões. A responsabilidade como conceito, a qual abrange, por um lado, o funcionamento do sistema administrativo – o prestar contas dos atos e decisões, cumprir prazos e procedimentos, comportamentos neutros e impessoais, etc – e, por outro lado, afeta a produção (ou não) da confiança do cidadão no sistema, na difusão da ética profissional e da realização eficaz dos programas públicos, como valor de legitimação do funcionamento da administração.

No atual contexto das sociedades e paradigmas de desenvolvimento marcadas por transformações verificadas, em profundidade, no tecido e nas estruturas produtivas, nas novas tecnologias, nas novas formas de comunicação, importa ter presente e em atenção os novos comportamentos coletivos e individuais, assentes também em novos padrões culturais. Nas organizações pós-burocráticas, baseadas na autonomia e na responsabilidade e alicerçadas em valores, impõe-se desenvolver um sentido de responsabilidade individual, como base de uma nova cultura organizacional (Carvalho, Assis Lopes, e Reimão, 2011).

E falar-se de cultura organizacional, implica falar também de “modos de socialização” existentes, o que nos remete para a sua identidade e elo social dos colaboradores face à organização, numa dinâmica de organização participativa que a torne mais apta a reagir às pressões dos seus múltiplos ambientes; continuar com as suas tradições técnicas e contribuir com novos modelos relacionais internos e externos; definir regras de qualificação, comunicação, formação, promoção, confrontar os valores e modos de funcionamento passados e presentes com as novas necessidades de posicionamento, transformações e expectativas para o futuro; introduzindo uma atitude positiva, com espírito permanente de abertura à mudança, que potencie os relacionamentos descendentes, lateral e ascendente de modo participativo, como prática de gestão para uma adequada motivação e satisfação no trabalho (Brandão N. G., 2013). Denhardt (2003) dá especial ênfase, nesta temática, à importância da consciência da cidadania. Em diferentes estudos encontram-se correlações positivas entre o grau de cidadania interno das organizações e o sucesso organizacional, o que significa que quanto maior for a participação de todos os empregados numa base de cidadania interna maior é o sucesso empresarial, maior é a qualidade de serviço prestada ao cliente, melhores os resultados financeiros, maior o grau de satisfação dos funcionários entre outros indicadores.

A satisfação no trabalho é uma das variáveis centrais da literatura de comportamento organizacional e a que mais se tem estudado ao nível do comportamento organizacional, pela importância da perspectiva do trabalhador e a perspectiva da organização. A primeira revela uma tendência humanitária, na medida em que considera que a satisfação no trabalho resulta de variáveis como o respeito e o sentimento de bem-estar do trabalhador, a segunda baseia-se no princípio de que a satisfação pode influenciar

positivamente o comportamento da organização e contribuir para o incremento da produtividade (Duarte e Neves, 2011).

Quatro abordagens podem ser seguidas na melhoria de gestão do comportamento organizacional – i) Recursos Humanos: o crescimento e desenvolvimento dos funcionários são estimulados e apoiados; ii) contingencial: comportamentos de gestão distintos são exigidos por ambientes diferentes para obtenção de eficácia; iii) orientada para resultados: os resultados dos programas de comportamento organizacional são avaliados em termos da sua eficiência; iv) sistémica: todas as partes de uma organização interagem num modelo de relacionamento complexo (Newstrom 2007).

Robbins e Judge (2010) reforçam a ideia da necessidade das Organizações hoje incorporarem um novo paradigma social, devido aos seus novos e principais desafios, destacando neste contexto: i) a necessidade de uma maior flexibilidade e adaptabilidade por parte dos colaboradores perante a inovação e a mudança; ii) um maior aumento da diversidade nos quadros das empresas e organizações em termos de género, idade, raça ou etnia; a necessidade do aumento dos padrões de qualidade e de produtividade; iii) o enfoque na melhoria do serviço ao cliente; iv) a melhoria do nível de qualificação; A gestão do equilíbrio entre trabalho e família; a melhoria da conduta ética; e; a criação de um ambiente de trabalho positivo.

Em suma, se comportamento efetivo dos seres humanos é afectado por considerações éticas (e a influência sobre o comportamento humano é um aspecto central da ética), então é óbvio que as considerações da economia do bem-estar devem poder ter algum impacto no comportamento efectivo e, por isso, devem também ser relevantes para a economia previsional. Uma perspectiva objetivista da ética pode coexistir com uma ética substantiva que inclui, entre os objectos valiosos, a capacidade de as pessoas alcançarem aquilo que, de facto, valorizam (Sen 2012: 65-87).

A Valorização das Pessoas no contexto da Reforma do Estado e da Administração Pública

A análise da governação tem como foco os atores formais e informais envolvidos no processo de tomada de decisão e na implementação das medidas bem como as estruturas formais e informais colocadas no terreno para se chegar à decisão e à sua implementação. Desenvolver uma boa governação requer uma efectiva e sustentável reforma do sector público, a qual deverá passar pela adopção de mecanismos de valorização dos seus trabalhadores.

As organizações públicas e as relações onde as mesmas operam serão, a longo prazo, tanto mais bem sucedidas, quanto mais usem processos de colaboração e liderança partilhada com respeito pelas pessoas Denhardt (2003).

Historicamente as instituições públicas não cultivam a preocupação com os seus públicos internos. Existe uma grande diversidade de linguagem, de filosofia, de idades, de nível de escolaridade, de competências e de valores. É nesta disparidade que podem residir os vários problemas de relacionamento entre os níveis ascendente, descendente e horizontal. Talvez por isso, são várias as recomendações de algumas instituições para a adoção de práticas que contrariem esta forma de gestão. Nenhum governo pode construir um país forte e seguro, sem um profissional capaz e serviço público inovador. Um serviço público inovador será cada vez mais vital para garantir o sucesso nacional e global (OCDE, 2014: 1).

Orientações da Comissão Europeia alertam que os Estados-Membros devem prestar atenção a reformas destinadas a facilitar os processos administrativos internos e externos. O reforço da capacidade administrativa exige investimentos inter-relacionados em estruturas (projeto básico de organização administrativa deve ser transparente e eficiente), recursos humanos (as pessoas qualificadas certas no momento certo e no lugar certo) e sistemas e ferramentas (que deve transformar o conhecimento

implícito em conhecimento explícito que podem ser compartilhados entre organizações) (Comissão Europeia, 2012).

Num momento de grande complexidade no contexto económico atual, colocam-se desafios adicionais à Administração Pública, os quais devem implicar, necessariamente, uma reflexão sobre as práticas de gestão de recursos humanos implementadas. Todos concordamos que a temática constitui um debate incontornável no que se refere à vida das organizações, públicas ou privadas. Investir na valorização das pessoas é investir em melhores resultados. Pessoas mais motivadas trabalham mais e melhor e no setor da Administração Pública, estudos indicam que as pessoas tendem a valorizar o sentimento de pertença à “Causa Pública”.

Importa realçar de que modo é que um estilo de liderança pode ajudar a superar este constrangimento e tirar os trabalhadores de um potencial *burnout*, seja através de factores de motivação, seja através de uma gestão estratégica da comunicação que imprima a confiança e aumente a satisfação profissional e valorização dos trabalhadores e, por esta via, os envolva na organização. A importância da liderança na Administração Pública está espelhada no projecto *Estrutura Comum de Avaliação* (CAF), um modelo de Gestão da Qualidade Total, desenvolvido pelo setor público e para o setor público, inspirada no Modelo de Excelência da Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade EFQM². Baseia-se na premissa de que os resultados de excelência no desempenho organizacional, cidadãos/clientes, pessoas e sociedade são atingidos através da liderança que conduz a estratégia e planeamento, as pessoas, as parcerias, os recursos e os processos. Através deste modelo, pretendem reforçar a relação presumida entre liderança e qualidade, tentando igualmente explicar os efeitos mais gerais sobre o desempenho organizacional (EIPA, 2016).

Nenhum sistema de confiança pode ser desenvolvido e mantido se não tiver como principal prioridade as suas pessoas, o ativo mais importante da organização. O respeito, a equidade, o diálogo aberto, o *empowerment*, a participação das pessoas na jornada da organização para os resultados. Os líderes devem desenvolver um estilo transparente de liderança baseado num feedback mútuo, confiança e comunicação aberta, motivando as pessoas a contribuírem para o sucesso da organização. Além da componente do comportamento pessoal, existem outros fatores centrais para a motivação e apoio dos colaboradores, os quais podem também encontrar-se na liderança da organização e no sistema de gestão. A delegação de competências e responsabilidades, incluindo a prestação de contas, constitui a principal base gestonária para motivar as pessoas. As oportunidades de desenvolvimento e aprendizagem pessoal, bem como o reconhecimento e os sistemas de recompensa são também fatores motivadores (CAF, 2012: 22).

Dado o impacto de longo alcance do setor público, todos os governos têm interesse em assegurar que os seus serviços públicos estão equipados com recursos qualificados e habilitados para a prestação de melhores resultados aos cidadãos (OCDE 2014).

Sabe-se que em grande parte a eficiência de uma organização é explicada pelo seu nível de motivação. Se é difícil flexibilizar as compensações extrínsecas, como o dinheiro, promoção, entre outras, as formas de motivação deverão ser predominantemente intrínsecas e abranger motivos racionais, como a participação na formulação das políticas, o desejo de servir o sector público, ou outros factores de carácter afectivo, como programas sociais ou patriotismo (Rocha, 2010: 114). Por outro lado, para a inserção do cidadão na Administração Pública, um dos princípios da governação, é necessário investir na qualificação dos recursos humanos e nos sistemas de motivação e de recompensas pelo desempenho,

² Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade (EFQM®). Fundação sem fins lucrativos, fundada em 1988 pelos Presidentes de 14 companhias europeias, com o apoio da Comissão Europeia, responsável pela gestão do esquema de reconhecimento europeu dos níveis de excelência e várias actividades na área da melhoria do desempenho organizacional.

por forma a alterar “o comportamento de desconfiança, de disfuncionalidade profissional e de perda de vocação do serviço publico” (Mozzicareddo, 2001: 145-157).

Nos dias de hoje espera-se que os líderes se distingam pela capacidade de inovarem, inspirarem confiança, dando mais atenção às pessoas do que aos sistemas e estruturas (Raadschelders, citado por (Bouckaert e Vries, 2013).

E, no universo da Administração Pública, a comunicação deverá aproveitar a oportunidade proporcionada pelo poder motivador da prestação do serviço público do setor público. Cabe aos dirigentes inspirar os trabalhadores comunicando claramente como o seu trabalho contribui para a concretização da missão da organização e, conseqüentemente, para benefício da própria sociedade. Devem ter o cuidado de atribuir aos objetivos uma explicação clara do que devem fazer, como devem fazê-lo e também por que devem fazê-lo. Explicar as expectativas de desempenho pode ajudar no envolvimento das tarefas, sustentar comportamentos, e melhorar a confiança nas suas habilidades. Os dirigentes devem enfatizar e assegurar não só que os valores da organização coincidem com os dos trabalhadores, mas também como o desempenho dos trabalhadores contribui para a capacidade da organização operacionalizar esses valores (Wright, 2007).

Por estas razões, é indispensável investir no desenvolvimento de competências de liderança que visem à motivação e mobilização dos trabalhadores. A Administração Pública tem que se adaptar às transformações profundas que têm ocorrido na sociedade global, é “necessário investir nas pessoas, e mudar o modelo de liderança predominante nas organizações públicas (Carapeto e Fonseca, 2006, p. 13). Contudo “a liderança é um dos temas mais estudado da Gestão e, provavelmente, aquele de que menos se sabe” (Bilhim J. A., 2006: 343). Wieick citado por Lopes (2012:194) apresenta o líder como o criador do sentido organizacional. Aquele a quem compete, por excelência, a criação de um sentido na organização, ou seja, de uma força interior que guia a acção individual e colectiva das pessoas, que construa a confiança.

Neste desiderato, os dirigentes superiores e intermédios desempenham um papel determinante. A nova Gestão Pública acarretou mudanças na estratégia, no sistema administrativo, nos processos de trabalho para os funcionários e dirigentes, alterando os tradicionais sistemas de controlo sem que, no entanto, tenha de forma eficaz criado sistemas novos. A conduta dos dirigentes e dos gestores públicos condiciona o restante do corpo administrativo e afeta a imagem das organizações públicas que dirigem e, por consequência, a confiança dos cidadãos nas instituições e, nomeadamente, no Estado. A sua conduta encontra-se sujeita ao escrutínio público de todos os cidadãos e, em particular, dos membros das equipas de trabalho que dirigem. Nessa medida, eles têm uma responsabilidade acrescida no exemplo que transmitem, dado o impacto da gestão pelo exemplo (Bilhim J. , 2014: 64-65). Uma responsabilidade que deve ser partilhada quer pelo dirigente de topo quer pelo dirigente intermédio. Regra geral, o quadro intermédio desempenha todos os papéis de gestão do dirigente de topo, mas só no quadro de gestão da sua própria unidade. Cabe-lhe servir de “figura de proa”, ser um líder para os seus membros, controlar o ambiente e as actividades da sua unidade e assegurar a gestão da transmissão da informação que recebe, quer na própria unidade quer superiormente, tomando a iniciativa de mudanças estratégicas, lidando com conflitos, entre outros (Mintzberg, 1999: 48).

Uma liderança visionária não consiste na resolução dos problemas, mas sim na capacidade de fazer emergir as competências do colectivo, quer seja através de uma postura de escuta ativa, incentivando os colaboradores a participarem nas soluções dos problemas (fomentando desta forma o seu envolvimento), quer através de manifestações de confiança nas pessoas e utilização de palavras de acção, como equipa de trabalho. Segundo Wright (2007), estudos demonstram que os funcionários públicos estão mais motivados para executar o seu trabalho quando têm claramente entendido e tarefas desafiadoras que consideram importante e viáveis ou entendem a influência potencial da missão organizacional.

Para uma efectiva gestão de compromisso com os trabalhadores, importa procurar o interesse público; valorizar a cidadania e não a capacidade empreendedora; pensar estrategicamente e actuar democraticamente; prestar contas; servir mais do que mandar; valorizar as pessoas, não apenas a produtividade. E os líderes desempenham numa passagem que urge implementar de um modelo administrativo autoritário, centralista e burocrático para um modelo de responsabilidade partilhada, que delegue autoridade e responsabilidade de decisão, desenvolva a gestão como forma de motivação e assegure o aumento do potencial criativo dos trabalhadores” (Rocha J. O., 2010: 114); (Rocha 2005: 75).

Como exemplo, podemos destacar um modelo de gestão orientada pelos resultados, ou a gestão por objetivos, uma prática importada do sector privado para o sector público, a qual supõe um modelo de gestão participada envolvendo os trabalhadores na discussão e definição dos objetivos da organização, ou a introdução de instrumentos como o Plano de Atividades ou Relatório de Atividades. São alguns dos exemplos de ferramentas de gestão que se encontram ao dispor dos dirigentes para o exercício das suas lideranças. Alguns autores defendem o sucesso destas práticas, orientadas para resultados, outros porém tentam demonstrar o fracasso. Seja como for, tratam-se de momentos que permitem a integração de aspectos humanos e dos objetivos da organização, enfatizando o conceito de motivação e o desenvolvimento das capacidades dos trabalhadores (Araújo e Silvestre, 2013).

E também a comunicação é fundamental para a Boa Governação. Organizações com hábitos de cultura participativa asseguram práticas de comunicação simétrica regular, permitindo que mais trabalhadores tenham poderes e participem numa importante responsabilidade colectiva de decisão, na integração de valores comuns, na gestão do conhecimento (Grunig, Grunig, e Dozier, 2002, pp. 488-494). Falar de gestão de conhecimento é falar da implementação de meios e processos que facilitem a partilha dos conhecimentos existentes na organização importantes para a tomada de decisão, o que implica reconhecer e explorar os recursos intangíveis, torná-los compreensíveis e implementar caminhos que os tornem acessíveis. Para a OCDE, os principais factores que justificam a introdução de práticas de gestão do conhecimento, citados por Carapeto (2006) são: i) aumentar a eficácia e a produtividade; ii) melhorar as relações de trabalho e de confiança na organização; iii) aumentar a horizontalidade e a descentralização do poder. É fundamental “criar-se uma cultura que permita valorizar e envolver as pessoas”, garantindo uma participação ativa na identificação de informação e processos relevantes que permitam alcançar a missão do grupo (Carapeto e Fonseca, 2006: 327).

“As organizações da sociedade do conhecimento devem considerar a dimensão humana para manter a coesão” (Silva e Neves, 2003: 56). A comunicação deve assim ser facilitada, estimulando interações constantes e positivas, que aproximem as pessoas e incentivem a partilha do conhecimento.

Foi neste desiderato que a Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA) implementou, em 2015, o projeto *Showcasing* de Valorização das Pessoas (INA, 2015). Trata-se de uma iniciativa que procura incentivar a promoção de um processo de autoconsciência nas organizações sobre práticas que se desenvolvem (ou não) em função das pessoas.

O regulamento do *Showcasing* definiu 5 categorias, com vista a facilitar a identificação e a descrição da Boa Prática em causa: Comunicação Interna; Liderar Pessoas; Cooperação Interna e Entre organismos; Gestão da Mudança e Desenvolver a Confiança. Uma Boa Prática podia ser, por exemplo, um bem sucedido projeto de gestão da mudança, uma iniciativa de valorização das competências individuais de cada trabalhador, um estilo diferenciado de liderança ou uma estruturante iniciativa de comunicação interna.

Com base nos resultados apurados a partir das 172 Boas Práticas apresentadas nas duas edições realizadas, apuraram-se as seguintes conclusões no âmbito dos processos de liderança e de comunicação interna: verifica-se que as práticas de comunicação interna implementadas pelos

organismos participantes vão ao encontro das necessidades dos trabalhadores, de uma forma medianamente satisfatória. Muito embora se perceba um média elevada na relação de diálogo com as chefias, os trabalhadores revelam um grau quase médio baixo quanto à partilha de informação relevante. Reconhecem um investimento da organização nas ações de Comunicação Interna, verificando-se um nível de envolvimento com a organização, e uma forte convicção de que o trabalho que desenvolvem contribui para o bem comum (a média mais alta de todas as respostas dadas). Assim, e não obstante o valor moderado das médias obtidas, pode-se aferir que existe uma preocupação no universo da Administração Pública portuguesa com a implementação de práticas de comunicação e fortalecimento de vínculos com os trabalhadores, designadamente através do diálogo com as chefias e esclarecimento dos objetivos das organizações.

Estes resultados, sumariamente apresentados, e o interesse manifestado pelo público na apresentação presencial das Boas Práticas, que levou à implementação do projeto *Roadshow* de Boas Práticas de Valorização de Pessoas, revelam que existe no contexto da Administração Pública Portuguesa um empenho por parte dos seus Dirigentes Superiores na instituição de uma cultura organizacional que promova a relação entre os seus públicos internos e a participação integrada em projetos, condição determinante para a criação de instituições robustas capazes de enfrentar os novos desafios da Agenda de Desenvolvimento.

Conclusão – Para uma governação mais transparente

As novas abordagens ao conceito de governação e as reformas levadas a cabo na Administração Pública só parecem fazer sentido se resultarem num serviço público de maior qualidade para os cidadãos. E a essa qualidade está associada a valorização dos seus trabalhadores e o princípio da transparência no funcionamento da Administração, sobretudo quando ela tem lidar e intermediar diferentes grupos e indivíduos que advogam diferentes interesses e perspetivas sobre o papel do Estado e das políticas públicas a desenvolver na sociedade. Da delicadeza dessas relações e da perceção da sua importância para o funcionamento da administração resulta, em boa medida, a sua popularidade e, sobretudo, a sua centralidade na esfera pública. Saber se seremos capazes de transpor eficazmente o conceito no desenho das políticas públicas que implementam a Agenda 2030 será o desafio dos próximos anos.

BIBLIOGRAFIA

- Antunes, Eugénio (2002).** Reinventar a governação reforçando a cidadania. In E. Quadros, *A reivenção da função pública*. Lisboa: INA.
- Araújo, Joaquim, & Silvestre, Hugo (2013).** A Gestão Orientada para os resultados em Portugal: Contributos para a sua compreensão. In H. Silvestre, & J. Araújo, *Coletânea em Administração Pública* (pp. 220-231). Escolar Editora.
- Bank, World (1992).** *Governance and Development*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Bilhim, João (2001).** *Teoria Organizacional*. Lisboa: ICSP.
- Bilhim, João (2006).** *Teoria Organizacional, Estruturas e Pessoas*. Lisboa: ISCSP.
- Bouckaert, Geert (2015).** Governance: a typology and some challenges. In A. Massey, & K. Johnston, *Public Administration and Governance* (pp. 35-80). Edward Elgar Publishing Limited.
- Bouckaert, Geert, & Vries, Michiel S. (2013).** The need for focused leadership training in turbulent times. In G. Bouckaert, & M. S. Vries, *Training for Leadership* (p. 16). Bruxelas: Éditions Bruylant.
- Bovaird, Tony, & Loeffler, Elke (2016).** Understanding public management and governance. In T. Bovaird, & E. Loeffler, *Public Management and Governance* (pp. 3-25). New York: Routledge.
- Brandão, Nuno G. (2013).** O comportamento organizacional como fundamento da gestão participativa. In Á. L. Dias, M. Varela, & J. L. Costa, *Excelência Organizacional* (pp. 137-176). Lisboa: bnomics.
- Brandão, Nuno G., & Silva, Nuno S. (2013).** Da Performance à Produtividade: A Influência do Clima Organizacional. In IBER, *IBER -Internacional Business and Economics Review* (pp. 223-235). Lisboa: DEPLANO NETWORK, SA.
- Carapeto, Carlos., & Fonseca, Fátima. (2006).** *Administração Pública - Modernização, Qualidade e Inovação*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Carapeto, Carlos, & Fonseca, Fátima. (2009).** *Governação, Inovação e Tecnologias: o Estado Rede e a administração pública do futuro*, . Lisboa: Sílabo.
- Carvalho, J. E., Assis Lopes, J. Á., & Reimão, C. M. (2011).** *Inovação, Decisão e Ética*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Castells, M. (2003).** *A era da informação: economia, sociedade e cultura. O fim do milénio*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Demmke, Christoph, & Moilanen, S. T. (2011).** *Effectiveness of Good Governance - And Ethics In Central Administration*:. european Institute of Public Administration.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2003).** *The New Public Service*. New York: M.E.Sharpe.
- Dias, Álvaro, Silva, S., Baptista, S., & Sérgio, R. (2012).** Competitividade Proativa, Contribuição para um Modelo Explicativo. In ISG/INP, *Internacional Business and Economics Review* (pp. 11-25). Lisboa: IBER.
- Duarte, A. Patrícia., & Neves, José (2011).** A relação entre responsabilidade social percebida e satisfação no trabalho: O papel medidor da imagem organizacional. *Percursos da investigação em psicologia social e organizacional* (pp. 105-118). Lisboa: Colibri.
- Gomes, João S. (2007).** O conceito de interesse público no contexto da gestão pública contemporânea. In J. Mozzicareddo, J. S. Gomes, & J. S. Batista, *Interesse Público, Estado e Administração* (pp. 39-48). Lisboa: Celta Editora.

- Grunig, L. A., Grunig, J., & Dozier, D. (2002).** *Excellent Public Relations and Effective*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- INA (2015).** Obtido em junho de 2017, de www.ina.pt.
- Lopes, Albino (2012).** *Fundamentos da Gestão de Pessoas*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Michel, James (2014).** *creativeassociatesinternational*. Obtido em 22 de 06 de 2017, de <http://www.creativeassociatesinternational.com>: http://www.creativeassociatesinternational.com/wp-content/uploads/2014/05/Growth_In_Governance.pdf
- Mintzberg, Henry (1999).** *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Moreira, J. M. (2002).** *Ética, Democracia e estado*. Cascais: Principia.
- Mozzicafreddo, Juan (2007).** Interesse Público e Funções do Estado. In J. Mozzicafreddo, J. S. Gomes, & J. S. Batista. Lisboa: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001).** Cidadania e Administração Pública em Portugal. In J. Mozzicafreddo, & J. S. Gomes, *Administração e Política* (pp. 145-157). Oeiras: Celta Editora.
- Neves, Arminda (2010).** *Governança Pública em Rede - Uma aplicação a Portugal*. Lisboa : Edições Sílabo.
- Neves, Pedro (2011).** *Sucesso e Mudança nas Organizações*. Lisboa: Editora RH.
- Newstrom, John W. (2007).** *Comportamento Organizacional: o comportamento humano no trabalho*. MCGraw Hill.
- OCDE. (1996).** *Ethics in the Public Service: current issues and practices*. Paris: OCDE Publications.
- OCDE. (2015).** *Development Co-operation Peer Reviews*. OCDE.
- OECD. (2016).** *Better Policies for Sustainable Development 2016: A New Framework for Policy Coherence*. Paris: OECD Publishing.
- Peters, Guy B. (2000).** "De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa continua". In J. Mozzicafreddo, & J. S. Gomes, *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora.
- Peters, Guy, & Pierre, Jon (2005).** *la gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. instituto nacional (pp. 37-56). Madrid: Estudios Goberna.
- Pierre, Guy, & Peters, Jon. (2000).** *Governance, Politics and the State*. Houndmills & London,: Palgrave Macmillan.
- Pitchas, Rainer (2003).** Reformas da Administração Pública na União Europeia - Porque necessitamos de mais ética no serviço público. In J. Mozzicafreddo, & J. Gomes, *Ética e Administração* (pp. 32-46). Oeiras: Celta.
- Pitchas, Rainer (2007).** Gestão do Valor Público - um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum. In J. Mozzicafreddo, J. S. Gomes, & J. S. Batista, *Interesse Público, Estado e Administração* (pp. 49-67). Lisboa: Celta.
- United Nations (2007).** *Governance Indicators: A User's Guide*. New York: UNDP.
- Robbins, Stephen, & Judge, Timothy (2010).** *Essentials of Organizational Behaviour*. New Jersey: Pearson.
- Rocha, J. Oliveira (2005).** *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Lisboa: Escolar Editora.
- Rocha, J. Oliveira (2010).** *Gestão Pública - Teorias, Modelos e prática*. Lisboa: Escolar Editora.
- Sen, Amartya (2012).** *Sobre Ética e Economia*. Almedina.

Silva, R. V., & Neves, A. (2003). *Gestão de empresas na era do conhecimento*. Edições Sílabo.

WEBGRAFIA

(s.d.). Obtido de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

Bilhim, João (dezembro de 2014). As Práticas dos Gestores Públicos em Portugal e os Códigos de Ética. <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2014v35n69p61>, pp. 61-82.

CAF (set de 2012). <http://www.caf.dgaep.gov.pt/>. Obtido em fevereiro de 2016, de [caf.dgaep:file:///C:/Users/ina/Downloads/multimedia-associa-electron-e1685%20\(1\).pdf](http://www.caf.dgaep.gov.pt/file:///C:/Users/ina/Downloads/multimedia-associa-electron-e1685%20(1).pdf)

Comissão Europeia (2012). <http://ec.europa.eu/>. Obtido em 26 de abril de 2016, de <http://ec.europa.eu/>:

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/34_quality_of_public_administration_02.pdf

Cabaço coord. (2017) Obtido em 6 de julho de 2017, de [https://sustainabledevelopment.un.org](https://sustainabledevelopment.un.org;);

https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15771Portugal2017_PT.pdf

EIPA (2016). www.eipa.nl. Obtido em 20 de março de 2016, de www.eipa.nl: <http://www.eipa.eu/en/pages/display/&tid=3>

Europeias, Comissão Comunidades. (2003). Governança e Desenvolvimento (Com(2003) 615 final. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.

OCDE (2001). Citizens First: information, consultation and public participation in policy making. Obtido de www.oecd.org: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>

OCDE (2014). The Innovation Imperative: A Call to Action. Obtido em 15 de março de 2016, de www.oecd.org: <http://www.oecd.org/innovating-the-public-sector/innovation-imperative-call-to-action.pdf>

United Nations. (s.d.). Obtido em 10 de junho de 2017, de www.unescap.org: www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf

United Nations. (2009). <http://www.unescap.org>. Obtido em 11 de 06 de 2017, de <http://www.unescap.org>: www.unescap.org/pdd

United Nations. (s.d.). <http://www.unescap.org>. Obtido em maio de 2017, de <http://www.unescap.org>: URL: <www.unescap.org/pdd>

Wright, Bradley E. (2007). <http://sites.duke.edu>. Obtido em março de 2016, de Public Service and Motivation: Does Mission Matter: <http://sites.duke.edu/niou/files/2011/05/Wright-Public-Service-and-Motivation.pdf>

NOTA BIOGRÁFICA

Carla Freitas nasceu em Luanda (Angola) a 6 de maio de 1971.

Mestre em Comunicação Integrada pelo Instituto Superior de Novas Profissões

Licenciada em Relações Públicas e Publicidade pelo Instituto Superior de Novas Profissões

Pós-graduada em Gestão Cultural nas Cidades, pelo Instituto para o Desenvolvimento da Gestão Empresarial do ISCTE (INDEG/ICTE).

Diretora de Serviços de Cooperação, Comunicação e Documentação da Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA) desde maio de 2016.

Chefe de Divisão de Comunicação e Relações Públicas, na Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA), de 11 de março de 2013 até à 9 de maio de 2016.

Chefe de Divisão de Relações Públicas na Secretaria-Geral do ex-Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional entre (2009-2012).

Adjunta no Gabinete da Ministra da Cultura no XVII Governo Constitucional, para a área das Relações Internacionais , entre 2005 e 2008.

Técnica Superior do Instituto de Segurança Social, I.P., desde 2012.

Técnica Superior da Secretaria-Geral da Cultura, entre 2008 e 2009.

Técnica Superior do Instituto Camões, entre 2000 e 2005.

RESUMO

A partir do final dos anos 90 do séc. XX, as organizações internacionais envolvidas na definição das políticas internacionais de cooperação para o desenvolvimento fizeram incidir as suas preocupações sobre duas grandes áreas: o combate à pobreza e a boa governação. De tal modo que ambas as prioridades foram integradas, designadamente, nos Objetivos do Desenvolvimento do Milénio (ODM) e, agora, nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Neste último caso, embora esteja presente de forma transversal em todos os objectivos, aparece com particular evidência no Objetivo 16- *Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis* e no Objetivo - 17 *Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável*.

Muito embora não exista uma definição de governação internacionalmente aceite, o conceito tem vindo a ganhar importância e, ao longo dos últimos anos. Com destaque na Declaração do Milénio das Nações Unidas e no Consenso de Monterrey, os Chefes de Estado assumem o reconhecimento de que a boa governação a todos os níveis é essencial para um desenvolvimento sustentável, um crescimento económico sustentado e para a erradicação da pobreza. Neste sentido, também o reforço das capacidades institucionais, em especial no que respeita à boa governação e ao primado do Direito, se posicionaram com um dos sectores prioritários da política de desenvolvimento da CE no quadro da aplicação dos programas comunitários nos países em desenvolvimento.

O conceito de Boa Governação inclui políticas mais amplas e variadas, designadamente princípios organizacionais de práticas de gestão, boa liderança, imparcialidade, não discriminação e questões relacionadas com a ética. Um governo eficiente deverá assegurar um rácio equilibrado entre *inputs*, *outputs* e resultados. Um governo efetivo traduz-se em melhores soluções para os desafios e problemas (exigentes padrões de saúde, combate ao desemprego, redução da poluição) e níveis mais elevados de qualidade (melhores serviços para os cidadãos). Um governo bom e ético implica ser bom e manter e cumprir valores da sociedade (democracia, confiança, respeito, integridade, civismo, etc.).

A reforma do sector público é, nos dias de hoje, uma preocupação generalizada pelos governos por todo o mundo. A AP apresenta mudanças notórias, mas ainda haverá muito a fazer para que o governo funcione como a maioria dos cidadãos e dos políticos gostaria. Contudo, a análise da governação tem como foco os atores formais e informais envolvidos no processo de tomada de decisão e na implementação das medidas bem como as estruturas formais e informais colocadas no terreno para se chegar à decisão e à sua implementação. Desenvolver uma boa governação requer uma efectiva e sustentável reforma do sector público, a qual deverá passar pela adopção de mecanismos de valorização dos seus trabalhadores.

Partindo destas premissas a autora revisita o projeto *Showcasing* de Valorização das Pessoas, levado a cabo pelo INA desde 2015, concluindo que existe uma preocupação no universo da Administração Pública com a implementação de práticas de comunicação e fortalecimento de vínculos com os trabalhadores, designadamente através do diálogo com as chefias e esclarecimento dos objetivos das organizações. As novas abordagens ao conceito de governação e as reformas levadas a cabo na Administração Pública só parecem fazer sentido se resultarem num serviço público de maior qualidade para os cidadãos. E a essa qualidade está associado o princípio da transparência no funcionamento da Administração, sobretudo quando ela tem lidar e intermediar diferentes grupos e indivíduos que advogam diferentes interesses e perspetivas sobre o papel do Estado e das políticas públicas a desenvolver na sociedade. Da delicadeza dessas relações e da perceção da sua importância para o funcionamento da administração resulta, em boa medida, a sua popularidade e, sobretudo, a sua centralidade na esfera pública. Saber se seremos capazes de transpor eficazmente o conceito no desenho das políticas públicas que implementam a Agenda 2030 será o desafio dos próximos anos.