



**Carla Cristina  
Domingues Prina**

**Modernização Administrativa e casos de Gabinetes  
de Apoio ao Múncipe**



**Carla Cristina  
Domingues Prina**

**Modernização Administrativa e casos de Gabinetes  
de Apoio ao Município.**

Relatório de estágio apresentado à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública – 2º Ciclo, realizado sob a orientação científica da Doutora Maria Luís Rocha Pinto, Professora Associada da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro.

Dedico este trabalho aos meus pais e irmão.

Ao Jorge.

## **o júri**

presidente

Professor Doutor José Manuel Lopes da Silva Moreira  
Professor Catedrático da Universidade de Aveiro

Professor Doutor Luís Miguel Domingues Fernandes Ferreira  
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

Professora Doutora Maria Luís Rocha Pinto  
Professora Associada da Universidade de Aveiro

## **agradecimentos**

Em primeiro lugar começo por agradecer todo o apoio, dedicação, colaboração e amizade à minha orientadora de estágio Professora Doutora Maria Luís Pinto.

Agradeço à Câmara Municipal de Mira e demais responsáveis pela possibilidade que me proporcionaram de efectuar o estágio.

O meu muito obrigado ao Miguel e à Sofia.

**palavras-chave**

Reforma Administrativa, Gestão da Qualidade, Modernização Administrativa, Administração Local, Gabinetes *One Stop Shop*.

**resumo**

O presente relatório de estágio incide sobre as temáticas da modernização administrativa e a gestão da qualidade na administração pública, mais concretamente na administração local.

A qualidade é vista como uma realidade na Administração Pública reflexo da Reforma da Administração Pública. A mesma é regulada pelas normas de certificação que são vistas como um factor de confiança na sociedade, daí que a implementação dos sistemas de gestão da qualidade na Administração Pública tem vindo a aumentar.

Com o nosso estudo pretendemos perceber com que instrumentos se criaram os gabinetes de atendimento ao munícipe e o impacto nos mesmos, da modernização administrativa e a gestão da qualidade.

**keywords**

Administrative Reform; Quality Management; Administrative Modernization; Local Administration; Offices *“One Stop Shop”*

**abstract**

The present report of stage training reflects the themes of the administrative modernization and the quality management in public administration, specifically local administration. Quality is looked upon as a reality that reflects the reform of the Public Administration. Quality is regulated by the norms of certification that are seen as a trust factor in the society, for that reason the implementation of the systems of management of the quality in the Public Administration is increasing. With our study we intend to understand what instruments were created in the offices of city hall and the impact of the administrative modernization and the quality management.

# Índice

I Parte .....	1
1 – Introdução .....	1
2 – O Local de Estágio.....	5
3- Descrição do Estágio .....	7
4 - Conceito de Administração Pública .....	9
5 - A Gestão Pública e a Nova Gestão Pública (NGP): Caracterização e Evolução do Conceito. ....	12
5.1 Gestão Pública e a Nova Gestão Pública (NGP) .....	12
6 – A relação da Administração Local com a Administração Central.....	24
6.1 Administração Local .....	27
7- A emergência da gestão da qualidade na Administração Pública Portuguesa (como consequência da NPM) .....	32
7.1 – As mudanças que ocorreram na Administração Pública Portuguesa .....	32
7.2 – Enquadramento da Gestão da Qualidade na Administração Pública .....	42
7.3 – Modernização administrativa e a Gestão da Qualidade .....	54
7.4 – Normas ISO 9001 - um modelo de gestão da qualidade. ....	58
7.4.1 – A Certificação da Qualidade.....	65
II Parte.....	67
1 – O impacto da Modernização Administrativa na Câmara Municipal de Mira (Sustentado na Nova Gestão Pública e na Gestão da qualidade) .....	68
2 - Gabinete Integrado de Apoio ao Município: Estratégias Aplicadas para Satisfação do Cliente/Município.73	
2.1 – Os balcões “ <i>One Stop Shop</i> ” .....	73
2.2 – O caso dos municípios entrevistados. ....	75
2.3 – O caso da Câmara Municipal de Mira.....	82
3- Conclusões, limitações .....	89
Bibliografia .....	94
ANEXOS.....	101

# I Parte

## ***1 - Introdução***

O presente trabalho constituirá uma investigação explicativa assente na análise da Modernização Administrativa e a melhoria do serviço na Administração Local, especificamente no caso dos Gabinetes de Atendimento ao Múncipe – conceito “One Stop Shop”, depois de um estágio numa Câmara Municipal.

O conceito “*One Stop Shop*” no seu cerne consiste em juntar num mesmo espaço diversos serviços – podendo estes serem públicos ou privados - no intuito de facilitar assim a vida do cidadão. Surge no seguimento da Reforma da Administração Pública, ou seja nos processos de mudança da mesma, baseando-se na origem da desburocratização e consequentemente na simplificação de processos e na modernização. Conforme Vidigal (2001) o conceito de *One Stop Shop* advém da centralização do serviço e relaciona-se com o aglomerar no mesmo local de vários serviços. Ainda o autor mencionado refere que o conceito de *One Stop Shop* surgiu primeiramente nos planos de reforma de alguns países da OCDE.

O objectivo do estudo será tentar perceber como e com que instrumentos se criaram os gabinete de atendimento ao múncipe dentro de um processo de Modernização Administrativa. Desta forma, pretende-se efectuar um estudo em torno das melhorias que efectivamente ocorreram com todo o processo de mudança, e em consciência, tentar apresentar propostas válidas para tornar o atendimento ao múncipe na Administração Municipal mais eficiente, eficaz e rápido para sua satisfação.

Segundo Pardal e Correia (1995:7), “a investigação social é aperfeiçoada e, portanto, susceptível de interpretações ou conclusões credíveis, quando sustentada por um método de trabalho”. Porque o método de trabalho deve ser o mais harmonizado possível com os objectivos da investigação, e conforme nos dizem Pardal e Correia (1995:10) ”o método não é mais do que um plano orientador de trabalho, um conjunto de operações, situadas a diferentes níveis, que têm em vista a consecução de objectivos determinados.”

Seguidamente apresentaremos a estrutura do relatório de estágio, assim como a sua metodologia.

O relatório de estágio está dividido em duas partes. A I Parte encontra-se dividida em sete pontos e aborda os seguintes temas: i) introdução; ii) local do estágio; iii) descrição do

estágio, iv) conceito de administração pública; v) A gestão pública e a nova gestão pública: caracterização e evolução do Conceito; vi) relação da administração central com a administração local; vii) A emergência da gestão da qualidade na administração pública.

Começaremos por apresentar a Organização de Acolhimento (OA) e a descrição do estágio, seguidamente iremos caracterizar o termo “Administração Pública” pois é em redor do mesmo que tudo se passa. Posteriormente apresentaremos a evolução do conceito de Gestão Pública (GP) para a Nova Gestão Pública (NGP) onde serão explanados, além dos principais conceitos, as características da NGP assim como a dicotomia entre o managerialismo e a burocracia. No ponto seguinte remeteremos para a relação entre a Administração Central (AC) e a Administração Local (AL) e o que lhe está inerente e falaremos mais pormenorizadamente acerca da Administração Local. Por fim, na I Parte, abordaremos também as mudanças ocorridas na Administração Pública (AP), enquadraremos a Gestão da Qualidade e a modernização administrativa na Administração Pública, assim como explicaremos um modelo da Gestão da Qualidade nomeadamente as normas ISO 9001:2000 e conseqüentemente faremos referência à certificação da qualidade.

A II Parte do relatório destina-se à apresentação da parte prática do estudo e a mesma encontra-se dividida em três pontos. O primeiro assunto abordado será uma reflexão relativamente ao impacto da modernização administrativa na Câmara Municipal de Mira, seguiremos com uma sucinta apresentação dos balcões de atendimentos dentro do conceito “One Stop Shop” e posteriormente segue-se a apresentação dos resultados das entrevistas aos responsáveis pelos gabinetes de apoio ao município onde efectuámos as entrevistas. Por último apresentaremos as conclusões e limitações do estudo. Torna-se portanto necessário fazer um estudo que contemple o início do processo de institucionalização dos Gabinetes de Atendimento ao Município em vários Municípios e de todas as mudanças que implicaram, assim como, as ferramentas utilizadas.

A metodologia utilizada para a realização do trabalho compreenderá a leitura de artigos, livros e revistas científicas relativos à Modernização Administrativa e seus fundamentos, assim como da Gestão da Qualidade no âmbito das Autarquias Locais, consulta de sites, compreenderá também a análise e leitura dos próprios documentos da autarquia onde efectuei o meu estágio, assim como a vivência experienciada por mim dentro da Câmara Municipal de Mira. A investigação será fundamentalmente qualitativa, uma vez que se pretende fazer um estudo aprofundado da Modernização Administrativa e gestão da qualidade, na tentativa de se perceber o seu impacto na Administração local.

A população-alvo do presente estudo é constituída por três Câmaras Municipais que serão identificadas na parte II do relatório por A1, A2, A3 (pois garantimos preservar a identidade às mesmas) e também a Câmara Municipal de Mira, dado a referida organização ter sido a minha Organização de Acolhimento e também porque a mesma na sua estrutura organizacional e funcional tem um Gabinete Integrado de Apoio ao Múncipe (GAM), já implementado depois do início do estágio.

Foram programadas entrevistas a realizar nas quatro autarquias, a uma entidade com responsabilidade ou que tivesse participado no processo de implementação do Gabinete de Atendimento ao Múncipe, sendo estes, os principais optimizadores dos respectivos gabinetes. Assim sendo, entrevistei dois chefes dos gabinetes de atendimento, um responsável pelo gabinete e um Vereador Municipal, na tentativa de aferir os objectivos traçados para o meu estudo.

Recorreu-se ao método da entrevista pois esta permite obter a “fonte de estudo” na primeira voz, ou seja, ao entrevistar directamente os responsáveis pelos GAM, os indivíduos entrevistados são considerados como “fonte” ou “objecto de informação”, que permitem complementar outras fontes e recolher “informação” nova. Uma outra razão porque se recorreu ao método da entrevista, foi porque esta possibilita questões abertas, dado que as pessoas a entrevistar, consideradas “as minhas testemunhas privilegiadas” não estão limitadas às perguntas conduzidas por mim – a investigadora - para a categoria pré-estabelecida. A entrevista, é um método que permite recolher, com maior detalhe, dados “individualizados” relativamente à interpretação, percepção, motivação, interesses e/ou escolhas dos entrevistadores. (Teles, F. 2009)

Segundo Quivy R. e Campenhoudt L. (1998:191) “nas suas diferentes formas, os métodos de entrevista distinguem-se pela aplicação dos métodos fundamentais de comunicação e de interacção humana [...] permitem ao investigador retirar das entrevistas informações e elementos de reflexão muito ricos e matizados. O método de entrevista caracteriza-se por um contacto directo entre o investigador e os seus interlocutores [...] permite que o interlocutor aceda a um grau máximo de autenticidade e de profundidade”. Ainda conforme os autores supracitados a “entrevista é antes de mais, um método de recolha de informação [...] sendo que o espírito teórico do investigador deve, permanecer continuamente atento, de modo a que as suas intervenções tragam elementos de análise tão fecundos quanto possível.” (Quivy R. e Campenhoudt L. (1998,191:192))

Também Amorim, A. (1995) partilha da mesma opinião que Quivy R. e Campenhoudt L., classificando também a entrevista como um processo de recolha de informação que usa a

forma de comunicação verbal, com o objectivo de conhecer as opiniões – do entrevistado - sobre alguns pontos ou factos que lhe interessam e assim retirar o máximo de ilações e conclusões. (Amorim, A. (1995:83))

A entrevista às testemunhas privilegiadas apresenta vantagens nomeadamente por ser uma fonte privilegiada, dado que estas são envolvidas nos processos que são objecto de investigação, e assim podemos obter informação complementar, que por vezes é mais significativa do que a documental, permitindo desta forma o “teste” e a legitimação da informação escrita. De salientar que a entrevista é o único recurso na ausência ou impossibilidade de fonte documental, para adquirir informação mais pormenorizada acerca de um assunto específico, pois os entrevistados sublinham o que lhes é realmente significativo e possibilita ainda a “adaptação da questão ao indivíduo”. (Teles, F. 2009)

Quivy R. e Campenhoudt L. tipificam vários tipos de entrevistas. Uma primeira consideração é às “entrevista semidirectiva, ou semidirigida”, as mais usadas em ciências sociais. São assim denominadas por eles, “no sentido em que não é inteiramente aberta nem encaminhada por um grande número de perguntas precisas”. O investigador é detentor de uma série de “perguntas-guias”, relativamente abertas, a propósito das quais é imperativo receber uma informação da parte do entrevistado”, contudo estas não tem necessariamente de ser apresentadas aos entrevistados pela ordem inicialmente definida. (Quivy R. e Campenhoudt L. (1998:192)). Este tipo de entrevistas também se podem designar como entrevistas semi-estruturadas ou semidirigidas com exactamente o mesmo conceito.

Ao elaborar o guião das entrevistas, (anexo 3), sensível ao meu problema, que passa pelo conseguir recolher o máximo de informação acerca da implementação dos Gabinetes de Apoio aos Municípios nas Autarquias, considereei da maior conveniência construir uma entrevista do tipo “semi-estruturada”. A minha pretensão é que o entrevistado possa dar respostas mais “abertas” não tendo de obedecer necessariamente à ordem das questões previamente definidas.

Neste trabalho, no que toca à formulação e aplicação da entrevista, as questões são de ordem exploratória [onde se procura responder a questões do tipo «qual?»], e de ordem explicativa [onde se procura responder a questões do tipo «porquê?»], procurando respostas que possam ajudar a esclarecer as minhas questões de investigação.

Neste processo, escolhi quatro Câmaras Municipais com o serviço do Gabinete de Apoio ao Município (GAM) a funcionar em pleno, mas desenvolvidos em datas e hiatos de tempo diferentes. Foi enviada uma carta a formular o pedido, as intenções do estudo e,

nomeadamente, a informação que era pretendida. Foi ainda explicado o dever de confidencialidade que será garantida aos entrevistados e aos respectivos organismos.

## **2 – O Local de Estágio**

O meu estágio realizou-se na Câmara Municipal de Mira (adiante designada por CMM) sendo esta a minha Organização de Acolhimento (OA). A mesma pertence administrativamente à Região Centro (NUT II), e ao distrito de Coimbra. Esta região no quadro geográfico nacional localiza-se na faixa litoral entre as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

Do ponto de vista da actual organização da Região Centro, o Concelho de Mira encontra-se integrado no Agrupamento de Concelhos da Sub-região do Baixo Mondego (NUT III), denominada Comunidade Inter-Municipal do Baixo Mondego (adiante designado CIM-BM) juntamente com Cantanhede, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Montemor-o-Velho, Penacova, Mealhada, Mortágua e Soure. Foi durante grande período, ainda, parte integrante de uma vasta área que engloba a Ria de Aveiro e que constitui a agora chamada Comunidade Inter-Municipal da Região de Aveiro (e que é a sucessora da Associação dos Municípios da Ria - AMRIA), bem como da região natural da Gândara, que se estende entre as bacias dos rios Vouga e Mondego.

O concelho de Mira está limitado pelo concelho de Vagos a Norte, a Sul e a Nascente pelo concelho de Cantanhede e a Poente pelo Oceano Atlântico. Ocupa uma área de 124,1 Km<sup>2</sup> e é constituído por 4 freguesias: Mira, Praia de Mira, Carapelhos e Seixo. O Concelho de Mira encontra-se a cerca de 40 km de Coimbra, 16 km de Cantanhede, 15 km de Vagos, 29 km de Aveiro e 30 km da Figueira da Foz.

O seguinte quadro (dados referentes a aos censos de 2001 e anuários) apresenta a distribuição da população activa pelas respectivas freguesias.

**Quadro nº 1 – Densidade populacional em 2001 pelas Freguesias do Concelho de Mira**

<b>UNIDADE GEOGRÁFICA</b>	<b>POPULAÇÃO (HAB.)</b>	<b>ÁREA (KM<sup>2</sup>)</b>	<b>DENSIDADE POPULACIONAL (HAB. /KM<sup>2</sup>)</b>
<b>MIRA</b>	7782	63,14	123
<b>PRAIA DE MIRA</b>	2985	40,28	74
<b>SEIXO</b>	1339	16,23	82
<b>CARAPELHOS</b>	766	4,38	175
<b>CONCELHO</b>	<b>12872</b>	<b>124</b>	<b>104</b>

Fonte: Câmara Municipal de Mira

A população do concelho de Mira é composta por 13 295 habitantes (valores referentes ao ano de 2008), os quais estão fundamentalmente fixados na faixa Norte-Nascente, gerando aí uma densa ocupação por contraposição com a faixa litoral. A densidade populacional do concelho como apresenta a seguinte tabela é de 107 Hab. / Km<sup>2</sup>.

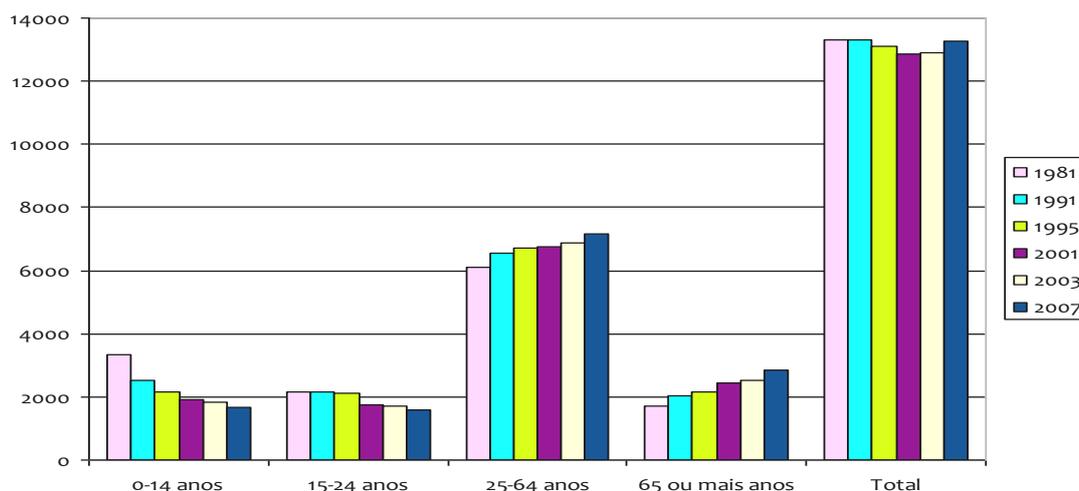
**Quadro nº 2 - Evolução da densidade populacional entre os anos de 2001-2008**

Município de Mira	
Superfície	124 km <sup>2</sup>
Habitantes em 2001	12 872 Hab.
Habitantes em 2008	13 295 Hab.
Densidade Populacional 2001	104 Hab./km <sup>2</sup>
Densidade Populacional 2008	107 Hab./km <sup>2</sup>

Fonte: Câmara Municipal de Mira

É possível verificar (conforme a figura que se segue) que o grupo etário com maior expressão neste concelho, actualmente, é o grupo dos 25 aos 64 anos, correspondendo esta faixa à população em idade activa. Por seu turno, a faixa etária que apresenta menor relevância neste panorama municipal é a faixa dos 15 aos 24 anos, ou seja, a população jovem do concelho.

**Gráfico nº 1 - Evolução dos grandes grupos etários entre 1981-2007**



Fonte - Câmara Municipal de Mira

Posto isto, seguimos para a exposição da estrutura orgânica da CMM sendo que da mesma se destacam as seguintes e principais áreas de actuação: Cultura; Acção Social; Administrativa e Jurídica; Ambiente; Desporto; Económica e Financeira; Educação; Fiscalização Municipal, Gabinete de Associativismo, Gabinete de Planeamento, Gabinete Florestal, Modernização Administrativa, Obras Municipais, Obras Particulares, Protecção Civil, Recursos Humanos e Sistemas de Informação.

Para um melhor entendimento da estrutura orgânica da Câmara Municipal de Mira é possível ver o organigrama da Autarquia (anexo n.º 1)

Recentemente iniciou o seu funcionamento o Gabinete Integrado de Apoio ao Município, que veio oferecer mais facilidades aos Municípios do Concelho de Mira com pretensão de oferecer um melhor serviço, com mais qualidade, onde se proporcione mais eficácia no atendimento, mais satisfação dos utentes e onde se procure responder às necessidades daqueles que procuram os serviços municipais. Este novo modelo de atendimento concentra no mesmo espaço os serviços de licenciamento de actividades diversas (taxas e licenças), expediente, tesouraria, águas, edificação e urbanização (obras particulares).

### ***3- Descrição do Estágio***

O meu estágio curricular teve a duração de 720 horas e como já foi referido anteriormente a minha Organização de Acolhimento foi a Câmara Municipal de Mira.

No decorrer do mesmo estive afecta à Divisão Administrativa e Jurídica (adiante designada por DAJ). Considero importante *a priori* descrever as áreas de actuação da Divisão Administrativa e Jurídica. Entre outras áreas funcionais compete à DAJ, i) Assegurar a gestão dos recursos humanos da Divisão; ii) Garantir a execução das deliberações da Câmara Municipal e dos despachos do seu Presidente ou dos vereadores com competências delegadas, nas áreas da Divisão; iii) Coordenar os procedimentos tendentes ao recrutamento, selecção e admissão de trabalhadores; iv) Elaborar documentação orientadora ou regulamentar de actuação em matérias relacionadas com a gestão de recursos humanos; v) Coordenar e gerir, em colaboração com o Gabinete de Atendimento ao Município, o apoio administrativo (back Office) tendente à emissão de licenças e cobrança de taxas, relativas às áreas de actuação da Divisão; vi) Acompanhar o atendimento ao público, via email, telefónica ou presencial dos serviços da Divisão em articulação com o Gabinete de Atendimento ao Município; vii) Assegurar a organização do sistema de registo e controlo da correspondência e expediente

geral e ainda garantir a actualização do classificador de documentos; vii) Colaborar, sempre que solicitado, com as Juntas de Freguesia na elaboração dos recenseamentos e todos os serviços complementares; viii) Coordenar e acompanhar todos os processos eleitorais, incluindo os referendos; ix) Assegurar a gestão dos serviços auxiliares e de limpeza dos vários edifícios municipais; x) Exercer as competências legalmente atribuídas ao notário privativo do Município; xi) Exercer as funções de órgão de execução fiscal, nos termos da lei geral tributária; xii) Assegurar outras tarefas que lhe sejam superiormente cometidas.

Posto isto, e tendo já dado a conhecer o conteúdo funcional e de actuação da divisão a que estive afectada durante o estágio, apresento seguidamente as actividades que desenvolvi passando a enumerá-las:

- Apoio aos órgãos autárquicos, nomeadamente na elaboração de actas das Assembleias Municipais (assim como presença nas mesmas), elaboração de propostas (quer da assembleia, quer do executivo), preparação de ordem de trabalhos e envio de documentação para os vereadores e deputados municipais;
- Acompanhamento, na íntegra, dum procedimento concursal de recrutamento (de um técnico superior) para prestar serviço no município, podendo perceber desta forma toda a “engrenagem” e procedimento administrativo do mesmo, e desta forma pude contactar com parte do trabalho desenvolvido pela secção de Recursos Humanos neste âmbito;
- Elaboração de ofícios de notificação, respostas a terceiros e queixas/ reclamações de acordo com os procedimentos previstos no Código do Procedimento Administrativo (CPA).
- Colaboração no processo de desmaterialização documental, de acordo com o previsto no projecto de Modernização Administrativa do Município.
- Elaboração de fluxos de circuitos documentais e procedimentos administrativos de serviços afectos à DAJ, quer no âmbito da modernização administrativa quer do sistema de gestão documental.
- Elaboração de informações relativamente às necessidades formativas dos colaboradores na autarquia tendo por base o levantamento das necessidades efectuado,
- Levantamento dos colaboradores “afectos” a cargos sindicais de acordo com a legislação em vigor;
- Participação na elaboração de instruções de trabalho para integrarem o Sistema de gestão Documental (SGD).
- Colaboração na implementação no gabinete Integrado de Apoio ao Município nomeadamente na operacionalização do sistema de gestão de filas de espera.

- Apoio ao estabelecimento de normas regimentais para a disponibilização de documentos e informação aos eleitos locais, sobretudo na operacionalização da plataforma “Arquivo”.
- Participação na tentativa de elaboração de metodologias para a realização de actas quer nos órgãos municipais, quer nas várias comissões e conselhos municipais (tais como: Conselho Municipal de Educação, Conselho Cinegético, Conselho Municipal da Protecção Civil).

As tarefas e o trabalho desenvolvido durante o estágio foram muito benéficos e contribuíram em muito para a minha aprendizagem e entendimento do funcionamento da Administração Local e da Administração Pública, assim como o funcionamento do GIAM. Tive ainda a oportunidade de perceber a necessidade do porquê da existência dos gabinetes de atendimento ao município, dentro do conceito da modernização administrativa e da gestão da qualidade.

#### **4 - Conceito de Administração Pública**

Ao debruçarmo-nos mais pormenorizadamente no termo Administração Pública, reparamos que mais não é do que a junção de duas palavras: “administração” + “pública”. Segundo o dicionário de Língua Portuguesa<sup>1</sup>, a palavra “administração” deriva do lat. *administratióne*-, «id.», e significa , acção ou efeito de administrar; gestão de negócios públicos ou privados, governo; gestão (de negócio, património).

Já a palavra “pública” também conforme definição do dicionário de língua Portuguesa, significa: pertencente ou relativo ao povo; aberto ou acessível a todos, conhecido de todos, notório, relativo ou pertencente ao governo de um país.

Posto isto, “administração pública” consiste em gerir/administrar o que pertence a todos, o pertencente ao governo de um país e, no contexto do estudo, é só esta que interessa. Também no entender de Bilhim, J. (1998:35 citado por Carvalho 2001:18) “ a Administração Pública deverá constituir o objecto científico próprio de um ramo da ciência com um tronco comum que é a gestão/administração, a qual tem outro ou outros ramos, como seja a gestão/administração privada.”

Para os autores José Dias e Fernanda Oliveira (2006:10) “administrar significa gerir um conjunto de bens para a realização [...] de fins heterónomos [...] é uma tarefa que consiste na prossecução desses fins.”.

A Administração Pública de acordo com Neves (2002: 267) é definida, como um “conjunto de entidades ou organismos articulados em função dos domínios ou sectores da

---

<sup>1</sup> <http://www.infopedia.pt/lingua-portuguesa/administração>

acção governativa, que concretizam o papel do Estado de acordo com os programas de governo.”

Amaral (1996) citado por Carvalho (2001) apresenta outro conceito de Administração Pública. Para Amaral (1996), Administração Pública pode ser entendida em dois sentidos, o sentido orgânico e o sentido material.

Em sentido orgânico a Administração Pública é entendida como, “o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas colectivas públicas, que asseguram em nome da colectividade a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar”. Por outro lado e em sentido material, a Administração Pública, reporta-se para “a actividade típica dos serviços públicos e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da colectividade, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes”. (Amaral 1996: 39 citado por Carvalho 2001: 34).

Já para José Dias e Fernanda Oliveira (2006) a Administração Pública, pode ser vista mediante mais dois parâmetros além do orgânico e material. Os autores consideram também o sentido formal e funcional. A Administração Pública em sentido formal faz referência “ [...] às formas típicas de actuação da administração, ou seja, aos actos levados a cabo pela Administração e que assumem determinadas características externas típicas e um valor formal próprio dos actos do complexo administrativo” (Dias, J.; Oliveira, F. 2006:13). No sentido organizatório a Administração Pública prevê a existência organizacional dentro dos serviços públicos e neste sentido, a administração “ [...] é um sistema de órgãos, serviços e agentes do estado, bem como das demais pessoas colectivas públicas, que asseguram, em nome da colectividade, a satisfação regular e contínua de interesses públicos e secundários” (Dias, J. 2006:11). No que se identifica com Amaral, Dias, J. (2006:12) relativamente ao sentido material, a expressão administração pública “aparece-nos com o significado de tarefa ou função do estado.” Por último, no sentido funcional, a administração pública alude “ [...] ao conjunto de actividades que aquele esquema organizatório prossegue correspondendo ao desenvolvimento e realização da sua tarefa global independentemente de se curar de saber qual é o seu conteúdo” (Dias, J. 2006:12).

Carvalho (2001) atribuiu à Administração Pública o carácter amplitude, dada a sua distinta constituição de pessoas colectivas, sendo elas, o Estado, os Institutos Públicos, as Empresas Públicas, as Associações Públicas, as Autarquias Locais e as Regiões Autónomas.

Conforme está previsto na Constituição da República Portuguesa, título IX, no artigo 266.º no n.º 1, a “A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”

Segundo Gonçalves (2001: 87), “... a Administração Pública que hoje conhecemos – tendencialmente pesada, lenta, pouco fiável, despesista, anti-económica, partidarizada, pouco acolhedora e de diálogo difícil com os cidadãos – tem melhorado ultimamente em alguns aspectos, tem piorado noutros...”

Mediante Neves, A. (2002:32) “a administração pública tem centrado o seu funcionamento numa postura de estabilidade, de cumprimento de orientações políticas, que determinam à partida, as suas “atribuições” e “competências”, bem como estabelecem as regras de administração dos recursos de que faz uso. De facto, o enquadramento dominante da acção dos serviços públicos continua a ser a respectiva lei orgânica e os diferentes normativos que estabelecem, muitas vezes ao máximo pormenor, como “administrar” os recursos humanos, financeiros ou materiais.”

Para Neves, A. (2002:33) a “administração Pública tem, entretanto, sofrido alterações profundas no seu conteúdo e, mesmo, nas suas formas de intervenção, bem reveladoras da influência do ambiente em que se insere e da necessidade do reforço de uma actuação pró-activa”, fora de um quadro de reforma pensada e consciente. Pois como refere Gonçalves (2000), a Administração Pública antes da Reforma Administrativa, tinha o seu carácter determinado pela lentidão, morosidade, pelo pouco interesse pelas novas tecnologias e pelas suas estruturas rígidas e bastante centralizadas. Ainda, era dada menos importância ao público pela Administração Pública em geral, assim como aos recursos humanos. Os trabalhadores tinham o sentimento de desânimo e falta de preparação para desempenho do seu trabalho, sendo que, possuíam pouca formação, nomeadamente formação para lidar com os utentes/cidadãos.

No entanto e como iremos abordar mais à frente no nosso trabalho, esta tem sido uma temática em alteração e trabalhada devido à Reforma Administrativa na Administração Pública.

Quer a nível macro ou micro, como são exemplo os ministérios e as organizações que deles fazem parte no seu âmbito organizacional, na administração pública é premente encontrar e dar consistência às abordagens de forma a garantir um funcionamento dos serviços públicos adequado às novas exigências e à reforma da administração. De notar que a passagem de uma administração assente na burocracia ou no poder, para a administração do novo século, conjectura a “adopção de uma postura “gestionária” adequada à especificidade dos serviços

públicos” (Neves, A. 2002:33). Contudo as práticas gestonárias não podem descurar o contexto global da Administração Pública.

Em Portugal “a administração pública é o sector económico que apresenta maior oferta de bens e serviços aos cidadãos, como tal este é o sector que mais se deve dedicar às questões da qualidade, sobretudo ao nível do grau de satisfação dos seus clientes, pois estes assumem o duplo papel de contribuintes e de beneficiários do serviço público.” (Azevedo, A. 2007:21)

Resumidamente e de forma simples, a Administração Pública consiste num conjunto de organizações financiadas pelo Estado, onde a sua maior pretensão remete para a prestação de serviços públicos à população que vive em sociedade. Para Azevedo (2007:21) “a administração Pública, por intermédio dos seus dirigentes e colaboradores (utentes munícipes – pacientes – requerentes), deve aderir e acompanhar o movimento da qualidade, a fim de proporcionar aos cidadãos aos melhores serviços, isto é, serviço mais adequado a cada cliente”.

Terminando deixamos em aberto a questão da burocracia na Administração Pública, pois é um termo que no consciente do cidadão significa mais ou menos o mesmo que ineficiência e ineficácia. Subsequentemente faremos uma abordagem à mesma.

## ***5 - A Gestão Pública e a Nova Gestão Pública (NGP): Caracterização e Evolução do Conceito.***

### **5.1 Gestão Pública e a Nova Gestão Pública (NGP)**

As instituições públicas enfrentam cada vez mais pressões no sentido de se orientarem segundo questões de eficiência, competição, qualidade e prestação de contas o que contribui para a alteração do seu papel na sociedade. Constroem-se linhas de competição económica numa era cada vez mais globalizada, onde os indivíduos ou aglomerados se norteiam por princípios capitalizadores. Assim desenvolveu-se um «Estado Regulador» que deixa de ter no seu horizonte o “tipo ideal” burocrático como alicerce de um Estado Providência. Na sequência destas mudanças na Administração Pública, as alterações foram evidentes, deixando esta de se orientar segundo o modelo burocrático – colegial passando a adoptar o “modelo do conhecimento” ou o “modelo da personalidade (Scott 1995, Magalhães 2004). (Santiago, Magalhães e Carvalho, 2005:1)

Segundo vários autores<sup>2</sup> as organizações públicas sofreram mudanças substituindo as velhas práticas de gestão tradicional para os novos processos de gestão, conhecidos como “*managerialismo*” ou Nova Gestão Pública, resultando assim novos ideais, finalidades e papéis das organizações públicas, assim como, formas organizacionais com uma nova configuração do poder institucional. A característica que melhor descreve estas alterações é a introdução da “gestão privada” e de regulação pelo mercado existindo uma forte crença de que estas são as ferramentas certas para lidar com a carência de recursos financeiros. (Santiago, Magalhães e Carvalho, 2005:2)

É importante lembrar que a gestão privada é distinta da gestão pública (managerialista) uma vez que esta última não tem como fim o lucro, alicerçando-se por isso, em valores sociais igualmente diferentes. É ainda um facto que existe uma ideologia articulada à nova gestão pública que serve as necessidades e interesses dos gestores, ou seja, a noção de que as cognições, as crenças e as teorias são expressas de acordo com os interesses de uma classe em particular (Deem, 2005:221). Pretendemos assim, afinar os contextos do surgimento do managerialismo, o seu significado e os factores que contribuíram para a sua adopção pela Administração Pública, assim como as mudanças que a si estão inerentes, com especial enfoque às consequências que teve para a gestão da qualidade.

Para Azevedo (2007) “a ênfase na melhoria da eficiência dos serviços públicos bem como a crise da teoria administrativa levam a uma crescente reorientação da gestão pública para a importância do estudo das políticas públicas, tendendo este a aproximar-se da gestão empresarial (gestão privada) “. Apesar de gestão pública e gestão privada terem a mesma orientação, constituem modelos distintos de gestão, sendo essas diferenças bem evidentes e resultantes de características que as envolvem. Conjectura-se que as organizações não estão tão expostas ao mercado, não sofrem pressões para aumentar a eficiência reduzindo os custos, apresentam restrições legais e regulamentares na sua actuação; e ainda, sofrem influências políticas dos partidos e grupos da oposição, tendo sempre em atenção a pressão dos cidadãos. (Azevedo, A. 2007:13)

Uma outra questão que diferencia a gestão pública da gestão privada, assenta na relação das mesmas e as organizações públicas, pois por um lado há a aceitação de relações de poder e por outro há a aceitação do pluralismo e impulso à concertação social e política. De referir ainda que as decisões administrativas tem grande impacto e dependência no controlo e fiscalização pela opinião pública. (Azevedo, A. 2007:14)

---

<sup>2</sup> Reed 2002; Fulton 2003, Amaral; Magalhães e Santiago 2003; Dêem 1998, 2000; Santiago, Carvalho, Amaral e Meek 2005; Slaughter e Leslie 1997; Kogan e Bauer 2000; e outros.

Conforme Bilhim, J. (2000:117) “[...] a gestão pública, por ser transversal na sociedade, actua numa envolvente que se pode caracterizar como sendo mutável, incerta e complexa”. Ainda Bilhim, J. (2000:119) defende que “[...] a reforma da gestão pública não passa apenas pela introdução de novas tecnologias, mas implica, antes, o desenvolvimento de formas organizacionais e de pessoas capazes de tirar partido das novas potencialidades tecnológicas”. Diz que existem “drivers” exógenos para a mudança da gestão pública, sendo estes: exploração de conhecimentos novos e inovação tecnológica, mudança tecnológica, a sociedade de informação, a mudança tecnológica associada à economia digital e a globalização/mundialização económica social e cultural, sendo que estes “drivers” estão a “obrigar à reforma da administração e, em especial, do conceito de serviço público” (Bilhim, J. 2000:120)

### **O novo conceito de gestão pública**

Pela necessidade de alterar a visão tradicional das organizações onde a orientação humana se traduz no cumprimento peremptório de regras e normas hierarquicamente distribuídos, através de comunicação vertical e procedimentos puramente formais, surgem os novos modelos de Gestão Pública, estreitamente ligados à tomada de decisão de gestores qualificados, da área empresarial, dentro das organizações tradicionais. Estes traçam objectivos, utilizando, de uma forma mais eficaz, a utilização dos recursos de que dispõem. Tal como corrobora Courtland a Nova Gestão Pública é “...um processo que visa a prossecução dos objectivos organizacionais através do planeamento, organização, direcção e controlo dos recursos humanos, físicos, financeiros e de informação da organização de modo eficiente e eficaz”. (Carvalho, 2001:42)

Em alguns países (a partir da década de 80), esta nova tendência foi denominada como “New Public Management” ou “Reinventing Government”, sendo que estes novos conceitos defendiam uma gestão com recurso a técnicas utilizadas na gestão privada, como meio para obtenção de resultados de uma forma eficiente, e não através de constrangimentos de uma administração baseada em formalismos e pressupostos legais. Desta forma, a própria Administração torna-se num sistema aberto onde o cidadão / cliente (tem consciência dos seus direitos) passa a ter um papel activo verificando-se uma maior aproximação da Administração à sociedade. Tem como principal objectivo ultrapassar o racionalismo burocrático (defendido por Weber) orientando a sua acção para aumentar a eficiência, a eficácia e qualidade dos seus

serviços aproximando-se cada vez mais o modelo de Gestão Pública aos modelos de Gestão Privada surgindo desta forma um novo conceito de Nova Gestão Pública. (Carvalho, 2001)

### **Principais Características da Nova Gestão Pública**

Como resposta ao défice profissional, à inércia provocada pela burocracia, à administração tradicional, surgiu a Nova Gestão Pública, numa tentativa de transformar o sector público, importando mecanismos empresariais. A Nova Gestão Pública preocupa-se em melhorar os resultados adoptando mecanismos de mercado e adaptando o sector público ao managerialismo, estando a si implícitos aspectos de reengenharia cultural, dos gestores, da requalificação do pessoal e a utilização de instrumentos que permitam a avaliação do desempenho. Neste processo é ainda importante salientar o papel da liderança. (Carvalho, 2001)

Após os anos 80, surgem uma série de movimentos, como resposta ao modelo burocrático praticado pela Administração Pública, visando, tal como sugere Christopher Hood (1991) citado por Monteiro, M. (2010:4) quatro mega-tendências para uma nova Administração Pública: abrandar o crescimento do défice orçamental do estado (aumento dos funcionários públicos); promover a privatização (total ou parcial) de algumas instituições estaduais; desenvolver as tecnologias de informação e comunicação na produção e distribuição de serviços públicos; utilizar as novas técnicas de gestão, baseadas nas técnicas utilizadas pelo mercado; e desenvolver uma agenda internacional.

Essas quatro tendências sugeridas por Hood (1991) tinham a incumbência de combater os problemas sentidos pelos países e governos, ambicionando assim conceder à Administração Pública “mais eficiência, eficácia, visibilidade e responsabilização e, ainda, mais leveza e agilidade na sua intervenção e actuação.” (Monteiro, M. 2010:4)

Ainda e segundo Hood (1991) citado por Monteiro, M. (2010:4) a Nova Gestão Pública assentava num conjunto de teorias globalmente semelhantes, que dominaram a agenda da reforma burocrática em muitos países da OCDE desde o final dos anos setenta. Essas teorias/doutrinas são apresentadas pelo autor na tabela 3:

**Quadro nº 3 – Doutrinas da Nova Gestão Pública**

<b>Doutrina</b>	<b>Significado</b>	<b>Justificação Usual</b>
<b>1</b> Profissionais a gerirem as organizações	de Pessoas activas, visíveis, com capacidade para controlar as organizações	discricionária para as organizações e <i>Accountability</i> (presta contas por aquilo que é responsável). A prestação de contas requer uma

	sector público.	com liberdade para gerirem.	prévia e clara atribuição de responsabilidades pelas acções previstas e não um poder difuso.
<b>2</b>	Standards e medidas de desempenho explícitas (performance)	Definição de metas, de objectivos, de indicadores de sucessos preferencialmente expressos em termos quantitativos, em especial para serviços profissionais (cf. Day e Klein, 1987) (Carter, 1989).	Responsabilidade por, requerer uma apresentação clara de objectivos; a eficiência necessita de uma forte atenção aos objectivos.
<b>3</b>	Elevado ênfase no controlo dos outputs.	Alocação de recursos e de recompensas ligados ao desempenho; quebrar a forma burocrática e centralizada de gerir as pessoas.	Necessidade de insistir e pressionar para os resultados e não para os procedimentos.
<b>4</b>	Viragem no sentido de desagregar as unidades do sector público.	Quebrar as unidades “monolíticas” do sector público criando várias unidades organizadas à volta de produtos, com orçamentos próprios <i>on-line</i> e negociação forte dos orçamentos entre elas.	Necessidade de tornar as unidades geríveis, separando o que são os interesses da provisão dos da produção; ganhar vantagens de eficiência usando contratos e franchises dentro e fora do sector público.
<b>5</b>	Insuflar elevada competição no sector público	Mudar no sentido de contratos a prazo e nos procedimentos de compras públicas	A competição é a chave para baixar custos e melhorar standards.
<b>6</b>	Insistência na aplicação de estilos de gestão e praticas de gestão privada.	Mudar de estilo “serviço público militarizado” para um mais flexível quanto aos recrutamentos e recompensas (salários, duração de contratos...); usar técnicas de relações públicas de forma intensa	Necessidade de introduzir no sector público, instrumentos de gestão “já provados” no sector empresarial.
<b>7</b>	Insistência na parcimónia e disciplina no uso do recurso.	Cortar custos directos, aumentar a disciplina de trabalho, resistir às solicitações de grupos limitando os custos de conformidades à actividade.	Necessidade de verificar a solicitação de recursos do sector público e “fazer mais com menos”.

Fonte: Christopher Hood, 1991, « A Public Management for all Seasons», pp.2-3 citado por M<sup>a</sup> Helena Monteiro (2010:5)

Segundo McLaughlin (2002:409) a Nova Gestão Pública é muito difícil de definir como modelo de gestão. O conceito de NGP permite identificar os esforços, para a modernização e reforma do modelo de gestão pública nas últimas décadas do século XX, fundamentando-se no descontentamento do modelo de gestão adoptado pelo *Welfare State* e estabelece um “desafio à administração pública tradicional construída pelos burocratas”.

(Hood 1991:4). Para Jackson (1994:121) a NGP apresenta maior impacto na eficiência da gestão pública. (Rodrigues, M. & Araújo, J. 2005:1)

Para os autores a Nova Gestão Pública é um modelo de gestão que permite efectuar da melhor maneira as operações entre a Administração Pública e os seus actores, de maneira a:

“i) Melhorar o seu desempenho; ii) Aumentar a sua eficiência; iii) Evitar a corrupção; iv) Orientar a Administração Pública para as necessidades dos cidadãos; v) Abrir a Administração Pública à sociedade; vi) Torna-la mais transparente e idónea; vii) Definir e identificar competências e responsabilidades; viii) Evitar o desperdício” sendo estas consideradas por Warrington (1997) “as linhas estratégicas da NGP”. (Rodrigues, M. & Araújo, J. 2005:2)

Vários factores podem ser considerados causadores pelo surgimento do novo paradigma da Nova Gestão Pública, como por exemplo, factores económico-financeiros, ideológico/políticos, pressões internacionais; as mudanças nos processos de gestão, etc. A Nova Gestão Pública fundamenta-se na “introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada, para solucionar os problemas de eficiência da gestão pública” onde vários autores aludem às mudanças e à “introdução de novas práticas gestionárias”. (Rodrigues, M. & Araújo, J. 2005:2)

Autores como Hood (1991), Pollitt (1990), Jackson (1994) e Denhardt e Denhardt (2000), conforme citam Rodrigues, M. & Araújo, J. (2005:3) identificam na Nova Gestão Pública as seguintes dimensões:

#### Quadro nº4 – Dimensões da Nova Gestão Pública

Dimensões da NGP	
<b>Gestão Profissional</b>	Clarificação e individualização das competências do gestor público e ênfase nas competências de gestão com o intuito da eficiência das instituições. Substituição da confiança política pela confiança de gestão.
<b>Medidas de desempenho</b>	Clarificação da missão para os agentes. Definição dos objectivos e recompensas. Identificar o desperdício para premiar o mérito.
<b>Mais transparência na relação custo/benefício</b>	Apurar o custo de cada actividade através de mecanismos próprios. Comparação entre a manutenção da prestação de serviços internamente e as vantagens de recorrer ao mercado.
<b>Mais Responsabilização</b>	A fragmentação das estruturas, a unificação e individualização da gestão pretendem dar um rosto à gestão pública.
<b>Mais Competição</b>	A utilização de mecanismos de mercado para promover a eficiência e proporcionar condições favoráveis ao

	florescimento da iniciativa privada
<b>Introdução de instrumentos de gestão privada</b>	Adoptar medidas e práticas características da gestão privada, para flexibilizar a gestão, clarificar os objectivos organizacionais, definir uma estratégia mais individual e mais adequada ao seu objecto final
<b>Mais ênfase na qualidade do serviço</b>	Incutindo a noção de que a relação entre o cidadão e o serviço público é similar àquelas que ocorrem no mercado devendo ser conduzida em moldes similares. Visando-se serviços públicos dotados de maior autonomia e sujeitos a condicionantes de mercado, que caminham na diferenciação pela qualidade.

Fonte: Elaboração própria baseada em (Rodrigues, M. & Araújo, J., 2005:3)

Ainda para Kettl, (2000); Osborne e Gaebler, (1992), a NGP transforma a organização da Administração Pública estruturalmente, promovendo a sua fragmentação, autonomização – que consiste na capacidade de verificação do desempenho do gestor e da organização - e a divisão de tarefas e o Estado passa principalmente a ter uma postura financeira e decisiva das Políticas Públicas. (Rodrigues, M.& Araújo, J., 2005:3)

Reflexo da Nova Gestão Pública, ocorreram modificações, ajustamentos e redefinição dos parâmetros organizacionais da Administração Pública onde as estruturas tradicionais deram a novas configurações organizacionais com lógica diferente de acção. Com o quadro que se segue é possível estabelecer o paralelismo decorrente dos processos de mudança. (Rodrigues, M. & Araújo, J., 2005:3)

#### **Quadro nº 5 – Comparação entre as agências do NGP e as tradicionais estruturas burocráticas**

<b>Estruturas tradicionais</b>	<b>Agências competitivas</b>
Ênfase no cumprimento das normas	Ênfase na eficiência
Actuam num ambiente monopólio	Actuam num mercado livre de concorrência
Estrutura hierárquica	Sistema orgânico – virado para o cliente
Ênfase na estabilidade e previsibilidade	Ênfase na adopção e na inovação
Competição muito limitada entre agências	Competição entre agentes públicos e privados
Ênfase na política	Ênfase na produção de bens e serviços públicos

Fonte: Rodrigues, M. & Araújo, J. (2005:4) Adaptado de Rehfuss 1991

Concluindo, a Nova Gestão Pública fundamenta-se na “introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada, na promoção de competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão, no aumento da eficiência e na flexibilização da gestão”. Ainda é característica deste novo conceito uma maior actividade das partes interessadas perante um Estado que se ambiciona regulador de questões consideráveis da vida social e económica e menos intervencionista. De notar com grande importância que estas mudanças, ao “nível da Administração Central, acabaram por influenciar e condicionar a agenda da reforma e modernização administrativa dos Governos Locais”, como veremos no ponto 6 deste relatório. (Rodrigues, M. & Araújo, J. (2005:1))

### **A dicotomia entre o managerialismo e a burocracia**

Como já mencionado o managerialismo implica a introdução de mecanismos de mercado no sector público, os quais implicam alterações em termos verticais e horizontais nas instituições, na medida em que altera as relações tradicionais de hierarquia em novas estruturas organizacionais. O managerialismo é definido por Pollit (2003) como um programa de reforma do Estado e da Administração Pública para colmatar a insatisfação com a burocracia, a qual é vista de forma problemática e para contestar um regime lento insensível, regido e ineficaz (Clarke e Newman 1997). (Santiago, Magalhães e Carvalho 2005:5)

São contudo, colocados de parte os aspectos positivos da regulação e do controlo, na medida em que contribuem para uma maior segurança, equidade e justiça. A maior virtude que se tem apontado à burocracia, enquanto modelo organizacional, é a potencial previsibilidade do seu funcionamento, através da padronização do desempenho dos participantes. Isso, com a sua principal consequência, prevista e desejada quer por políticos e organizadores, quer por teóricos e legisladores. (Santiago, Magalhães e Carvalho 2005:6)

À luz dos modernos conhecimentos e das modernas teorias, pode dizer-se que a teoria Weberiana está ultrapassada mas, ainda constitui uma referência fundamental. A burocracia existe, está praticamente em toda a parte, sendo mesmo imprescindível em certas situações. É obvio que, nesta acepção, a palavra burocracia não tem qualquer conotação negativa, representa uma busca incessante de racionalidade e de eficiência, estando voltada para a prevenção e correcção de erros e de possíveis disfunções. A sua realização concreta pode ser mais ou menos perfeita, em conformidade com os fins pretendidos. No entanto, devem-se desenvolver esforços para captar informação e interagir com o meio, o que constitui um factor

facilitador da aprendizagem. A ausência desses esforços pode apresentar-se como um factor inibidor. A colheita de dados do exterior, que a organização transforma em informação e quadros de referência para a construção de determinadas atitudes, não diz apenas respeito ao ambiente económico, social, político e cultural, mas também às estratégias, produtos e práticas de outras organizações, que podem servir de fonte de inspiração ou de modelo de referência para a mudança (Nevis, DiBella et al., 1995).

A pertinência dos dispositivos de avaliação não advém da sua existência enquanto tal (Nevis, DiBella et al., 1995) mas das oportunidades de criação e de gestão de condições de aprendizagem organizacional, ou seja, diálogo, procura de soluções, construção e selecção de indicadores e instrumentos, análise de situações que levem à qualidade e à mudança através de mecanismos consensuais de auto-regulação colaborativa. Assim, uma organização que abrace os princípios da flexibilidade, da tolerância e da aceitação da diferença e diversidade adapta-se com maior facilidade às novas situações, construindo e reconstruindo com maior facilidade as suas estruturas no sentido de definir as suas políticas e estratégias. A discussão, é um poderoso agente de mudança, porque faz circular as atitudes, valores, percepções, crenças, imagens e representações. Há confronto e selecção de opiniões e processos de influência recíproca, que fazem com que a partilha de significados e as escolhas aconteçam e conduzam a uma decisão. Favorece a descoberta, a selecção, a disseminação e a interpretação da informação, bem como a mudança de atitudes relativas a um dado problema ou situação. (Argyris e Schon, 1978,1996; Senge, 1992,1995).

Neste sentido, argumenta-se que as organizações públicas, de hoje, têm como modelo fundamental a burocracia Weberiana, sendo causa de uma profunda inadaptação à realidade ambiental e à execução de programas políticos, gerando, nas próprias organizações, incapacidades de acção, visões obsoletas do mundo e da vida, impotências de resposta ajustada aos problemas concretos, onde podemos considerar em suma, que é a causa das chamadas disfunções burocráticas. Falamos agora, da outra faceta da palavra burocracia que corresponde a algo de incómodo, repetitivo, paralisante e negativo para quem quer ou tem que fazer algo, é o peso de encargos desnecessários. Este sentido comum de burocracia tem sido popularizado pela literatura e o leigo passou a dar nome de burocracia aos defeitos do sistema (disfunções) e não ao sistema em si mesmo. (Santiago, Magalhães e Carvalho 2005)

Falamos assim de volatilidade organizacional e de flexibilidade que suportam ideais individualistas e transaccionais, em prol de organizações “tipo ideal” (Max Weber) que reflectiam estabilidade profissional e consequentemente estabilidade para os indivíduos. No contexto actual das organizações, devido a um ambiente de instabilidade, associando-se a

decadência de valores morais e éticos, contribuindo para uma sociedade desprovida, cada vez mais, de capital social. Consideramos por isso, e dado que existe de facto uma alteração substancial, que não deveríamos falar propriamente de alterações na burocracia, mas sim, em alterações organizacionais, na medida em estas se adaptam constantemente ao meio, em frequente mutação, logo muito mais flexíveis, pela necessidade de adaptação ao meio. Estamos perante uma mudança de paradigma organizacional, uma vez que as organizações “tipo ideal” de Max Weber, estão a entrar em decadência, em termos ideológicos. (Santiago, Magalhães e Carvalho 2005)

Assim, o managerialismo surge inicialmente por questões pragmáticas (Pollit 2003) para à posterior se assumir de uma forma ideológica, contribuindo para a adopção das “leis” de mercado para a Administração Pública, que Reed (2002) define como “managerialismo corporatista” o qual se caracteriza pela racionalização quer de custos quer do trabalho, muito embora não colocasse em causa o poder e a autonomia dos profissionais de forma directa.

Pretende-se assim, um sector público mais eficiente, autónomo e competitivo estando perante um novo conceito sobre o governo e gestão das instituições. (Santiago, Magalhães e Carvalho 2005:6)

A descentralização é um dos parâmetros mais evidentes do managerialismo apoiada na racionalização do processo de tomada de decisão, no entanto é questionada por Meek (2003) na medida em este se aproxima ao “*tipo ideal*” burocrático de Max Weber, pois tem estruturas de autoridade centralizadas para colocar em prática as ditas técnicas racionais, ou seja, é a *centralização da descentralização* (Reed, 1999, 2002). O managerialismo pode ser entendido numa perspectiva ideológica ou como um conjunto de práticas. (Santiago, Magalhães e Carvalho 2005:9).

A perspectiva ideológica implica uma visão normativa e descritiva, sobre a aplicação das técnicas de gestão do sector privado ao sector público como forma de atingir a eficiência, a eficácia e a diminuição da despesa pública (Deem 1998, 2001). O conjunto de práticas faz uso de técnicas de gestão como a especificação de serviços, a competição, o desempenho, a descentralização da tomada de decisão e o fornecimento de serviços pelo mercado ((Meek 2003). É na conjugação destas duas perspectivas que reside o sucesso (relativo) do managerialismo na reengenharia da Administração Pública, coadjuvado pela crise do Estado Providência, pela autonomização das instituições públicas, pela pressão da economia cada vez mais globalizada e em constante mudança. Com a crise do Estado Providência surge a necessidade de responder a dificuldades sociais como assegurar as taxas de emprego, as

desigualdades no acesso aos bens sociais e educativos, o aumento de taxas fiscais, e a adaptação a novos contextos económicos. (Santiago, Magalhães e Carvalho 2005:12)

Assim, o managerialismo surge na tentativa de responder a esta problemática utilizando como pilares a eficiência, a competição, a ênfase do mercado na reestruturação e estratégias das instituições e em escolhas utilitárias quer ao nível individual (este age de forma racional, em seu próprio interesse) quer ao nível organizacional (tem como objectivo a maximização da eficiência). No que diz respeito à autonomização das instituições públicas esta baseia-se no facto de que a autonomia é uma condição necessária para introduzir mecanismos de competição entre as instituições públicas, de forma a atingir a eficiência através da auto-regulação. Esta dispersão e desfragmentação do sistema público, coloca em causa o seu objectivo do bem público já que se tornam sistemas incertos e ambíguos (Ferlie et al 1996)., pois os fenómenos de poder e os conflitos são depreciados, dando uma maior relevância às funções organizacionais (reforço do poder, liderança forte, gestão de topo, gestão de mercado). Contudo, o Estado continua a ter um papel controlador, embora seja de forma pontual e através de legislação geral. (Santiago, Magalhães e Carvalho 2005:13-14)

A adopção das práticas da gestão do mercado foi impulsionada pela pressão da economia e do mercado dominadas pelos factores relacionados com a globalização e com as políticas de privatização, assim como pela separação do financiamento público da prestação de serviços cuja responsabilidade é das entidades privadas. (Santiago, Magalhães e Carvalho 2005:17)

Mais uma vez é colocada em causa a noção de escolha colectiva e consequentemente do valor de cidadania e de justiça adjacente ao sector público em prol da racionalização financeira inerente às práticas e técnicas de gestão de mercado. Daqui resulta ainda uma alienação dos gestores públicos, que aceitam passivamente a intrusão destas ferramentas adaptando-se aos novos regimes mostrando pouca resistência à mudança, uma vez que se tenta substituir a administração tradicional pela gestão de mercado, onde estas mudanças se faziam sentir nas estruturas, na regulação e no controlo organizacional. Este novo ambiente é marcado por organizações mais flexíveis e mais coercivas (Ferlie et al., 1996), o que se traduz num poder político e estratégico de topo, proveniente da reestruturação das direcções de topo e intermédias. O resultado de fortes pressões governamentais para a introdução de ferramentas de gestão de mercado (ou quase -mercado) traduz as tentativas de popularizar os conceitos de competição e de escolha do consumidor, tendo em vista o aumento da eficiência e a incrementação de padrões de qualidade nos serviços (Ferlie et al., 1996). (Santiago, Magalhães e Carvalho 2005:18-19)

A centralização da liderança e do poder político e estratégico e a descentralização da gestão, ou seja, da organização dos recursos humanos e materiais para implementar as mudanças, são duas metodologias utilizadas para a introdução das referidas mudanças nas instituições. Aqui está mais uma vez patente a ideia da *centralização da descentralização* (Reed 2002; Fulton 2003; Meek 2003). Esta perspectiva introduz o aparecimento de novos grupos de liderança (Ferlie e tal., 1996; Reed 2002; Pollit 2003) e a criação de conselhos e/ou a reestruturação dos existentes, dando origem à noção de responsabilização interna no domínio da linguagem, da economia e na profissionalização da gestão. (Santiago, Magalhães e Carvalho 2005:19)

Acima de tudo importa referir, que, segundo Ferlie e al (1996) e Pollit (2003), existem algumas semelhanças e diferenças nos sectores público/privado nas actividades e tarefas de gestão. Assim, nas organizações públicas existem diferenças na dimensão; na existência de um grande número de grupos ocupacionais e um maior número de grupos profissionais altamente especializados; politização das organizações cujo funcionamento se baseia em princípios ligados à colegialidade e à representatividade democrática e os serviços que prestam são definidos pelo Estado; a maioria dos serviços não é prestada com base nas lógicas do mercado, não tem objectivos de lucro e não se dirige apenas a grupos seleccionados de “utentes” ou de “consumidores” e por fim a existência de códigos éticos e de sistemas de valores específicos. Verificaram-se mudanças significativas nomeadamente na organização do trabalho em que a individualização e competição estão inerentes, na motivação, nos vínculos institucionais, na auto-regulação das profissões e na perda de espaço de intervenção profissional. (Santiago, Magalhães e Carvalho 2005:20)

Não obstante de se observarem mudanças importantes no sector público não parecem mesmo assim terem sido tão significativas quanto as esperadas pelos governos e outros actores políticos, sociais e académicos defensores das teses do mercado. Verifica-se que estas alterações não substituíram inteiramente a regulação, ao controlo do Estado e à gestão hierárquica do sistema e das instituições por mecanismos de regulação pelo mercado. Observa-se a “emergência de políticas híbridas, de sistemas híbridos, de formas organizacionais híbridas e de culturas e papéis profissionais híbridos que combinam o que existia anteriormente com uma maior orientação para a gestão privada”. (Santiago, Magalhães e Carvalho 2005:22)

## **6 – A relação da Administração Local com a Administração Central**

Araújo, J. (2003:1-2) afirma que a evolução organizacional das actividades da Administração Pública, evidência a preocupação em adoptar modelos alternativos à organização das actividades e ao fornecimento de serviços públicos. Para o autor existem essencialmente três motivos para esta mudança, sendo elas e primeiramente a “forte influência do neo-liberalismo e das correntes económicas na orientação da mudança, que enfatizam as soluções de mercado procurando a promoção da eficiência, eficácia e a economia” – (tomemos como exemplo a privatização e a contratualização de serviços). Seguidamente como causa da mudança temos o “crescente envolvimento dos cidadãos individualmente ou organizados na actividade das organizações públicas [...] o acesso à cultura e à informação por parte dos cidadãos influenciou a sua atitude face aos problemas procurando participar nas decisões”. Por último o autor evidência “os problemas que são cada vez mais variados exigindo mais recursos, novas competências novos conhecimentos e a conjugação de esforços.” Nesta óptica de mudança da Administração Pública o autor remete ainda para o desenvolvimento das áreas de intervenção da Administração Local assim como a sua abrangência a novas áreas, a complexidade das questões e a natureza intermunicipal de alguns problemas.

Consideramos que a relação entre Administração Local e Administração Central existe desde a idade média e que as mesmas foram andando a par nos seus vários tipos de dependência, fazendo o seu caminho na busca de eficiência e eficácia.

O autor Santos (1997) considera que Portugal apresenta sociedades de desenvolvimento intermédio, dado ter um Estado fraco externamente mas em contrapartida forte internamente, o que nos coloca diante um Estado centralizador. Conforme a CRP nº1 do art.6º, e como expressam os autores Bravo, A & Sá, J. (2000:43) “o estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade<sup>3</sup>, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.”

---

<sup>3</sup>“O princípio de subsidiariedade é definido no artigo 5.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia. O princípio de subsidiariedade pretende assegurar uma tomada de decisões tão próxima quanto possível do cidadão, mediante a verificação constante de que a acção a empreender a nível comunitário se justifica relativamente às possibilidades oferecidas pelo nível nacional, regional ou local. Concretamente, trata-se de um princípio segundo o qual a União só deve actuar quando a sua acção seja mais eficaz do que uma acção desenvolvida a nível nacional, regional ou local - excepto quando se trate de domínios da sua competência exclusiva. Este princípio está intimamente relacionado com os princípios da proporcionalidade e da

Sendo o Estado unitário, tanto o poder central como o poder local são Estado, sendo no entanto incontestáveis os seus diferentes níveis de actuação, no nosso ponto de vista.

Para o autor Henriques (1990: 64) “quanto maior é a escala correspondente ao nível territorial em que são tomadas as decisões, tanto mais os objectivos se colocam em termos mais abstractos e tanto menos poderá ocorrer uma compatibilização adequada entre os recursos disponíveis e as necessidades das populações; tanto mais quanto é ao nível local que as consequências quantitativas e estruturais dos grandes projectos se concretizam na agudização dos problemas”. Consideramos que ao nível local dada a proximidade dos eleitos e do poder local às populações, a implementação de políticas se dá de uma forma mais eficaz e eficiente assim como as decisões tomadas são mais assertivas. (Henriques, 1990; Ruivo, 2000; Almeida *et al.*, 1992)

Segundo os autores Henriques (1990) e Friedmann (1996) a implementação de políticas locais tem de ter em conta as especificidades e características de cada território em particular, não se podendo limitar exclusivamente aos métodos e instrumentos do Poder Central, daí a autonomia das autarquias locais regulada na CRP pelo artigo 6º “Estado Unitário” como já referimos anteriormente.

Há ainda uma outra realidade relativamente ao poder central e poder local que é a descentralização, onde esta tem sido firmada pelo princípio da subsidiariedade. Os autores Bravo, A. & Sá, J. (2000:43) definem a descentralização “como o princípio de que todas as decisões políticas deveriam ser tomadas o mais possível próximo do cidadão”. Ainda e mediante os mesmos, na Carta Europeia de Autonomia Local adoptada por Portugal, é reforçada a “importância da descentralização do poder de decisão pelos vários níveis de administração, [...] as autoridades regionais e locais tem reclamado o princípio da subsidiariedade como exigência de uma distribuição de poderes mais democrática [...] reclamar o aumento da descentralização, sendo esta um meio através do qual as regiões e as comunidades locais se tem defendido do Poder Central” (Bravo, A. & Sá, J. 2000:44)

Quanto à descentralização, ficamos ainda com a convicção de António Barreto (1998) citado por Bravo, A. & Sá, J. (2000:85) que diz que “as regiões foram consideradas como um possível instrumento de descentralização e pareciam ser uma solução possível para o protagonismo do estado democrático. (...) O país mudou (...) Mudaram as cidades. Mudaram-se os campos, desertificando-se. (...) Apenas não mudou o recorte dos municípios... Uma profunda municipalização é hoje o mais eficaz instrumento de descentralização”

---

necessidade, que supõem que a acção da União não deve exceder aquilo que seja necessário para alcançar os objectivos do Tratado.” (Europa Glossário)

Uma última relação entre o poder central e o poder local é a transferência de atribuições e competências da Administração Central para os municípios que se encontra regulada pela Lei 159/99 de 14 de Setembro de 1999. A presente lei estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as Autarquias Locais, bem como de delimitação da intervenção da Administração Central e da Administração Local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local. (art.º1 da Lei 159/99)

Conforme o nº 1, 2, 3, 4 e 5 do art. 2º da Lei supracitada, a “descentralização de poderes efectua-se mediante a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais”, assegurando “o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional” e “promover a eficiência e a eficácia da gestão pública assegurando os direitos dos administrados”. A descentralização administrativa assevera a concretização do princípio da subsidiariedade, procurando eficácia e proximidade aos cidadãos. “A Administração Central e a Administração Local devem coordenar a sua intervenção, no exercício de competências próprias (...) de modo a assegurar a unidade na prossecução de políticas públicas e evitar sobreposição de actuações. Quanto aos investimentos públicos são “exercidas tendo em conta os objectivos e os programas de acção constantes dos planos enquadradores da actividade da administração central e da administração local”. Aos órgãos das autarquias locais, com a transferência de competências é permitido actuar nas áreas: i) Consultiva; ii) de planeamento; iii) de gestão; iv) de investimento; v) de fiscalização; vi) de licenciamento.

Ainda e conforme o nº1 do Artigo 8º da lei referida anteriormente “a Administração Central e as Autarquias Locais podem estabelecer entre si, sem prejuízo das suas competências próprias, formas adequadas de parceria para melhor prossecução do interesse público”, intervindo assim em regime de parceria.

Posto isto, questionamo-nos se a Administração local não teve também a sua continuidade com todas as mudanças durante a evolução da Administração Pública?

Ao olharmos para a Administração Central e para a Administração Local de uma forma mais pensada, facilmente lhe diagnosticamos muitas semelhanças. Ambas, com o passar do tempo tem vindo a desenvolverem o seu trabalho na procura de uma melhor prestação de serviço mais eficiente, eficaz, com qualidade e satisfação para o utente.

Podemos então afirmar que quer ao nível organizacional e funcional da gestão da Administração Local e Central, os objectivos de ambas, tem caminhado de mão dada. Por exemplo, a tentativa infundável de desburocratizar os procedimentos e processos, a abertura para as contratualizações com o privado, começamos a ver as hierarquias mais achatadas

permitindo maior liberdade aos gestores públicos. A realidade vivida, os moldes tradicionais como os de carreiras estáveis e duradouras, de hierarquias claras e definidas, o controlo burocrático, começam a ser deixado para trás e começa-se a assistir a uma Administração Pública e conseqüentemente a uma Administração Local, predispostas a caminhar no sentido das reformas administrativas e conseqüentemente da modernização administrativa.

Achamos ainda de todo pertinente, equacionar-se com a evolução dos tempos o conceito de Nova Gestão Pública (NGP) não começa agora a evidenciar-se nos organismos portugueses, pois na maioria dos casos verifica-se adopção de práticas de mercado, a regulação a nível central começou a ser regida somente pela legislação, ou seja, começaram a ter destaque as lógicas e metodologias introduzidas pelos conceitos de Nova Gestão Pública.

## 6.1 Administração Local

Para Bilhim, J. (2004:15) “a Administração Local Autárquica corresponde à actividade desenvolvida pelas Autarquias Locais, dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses específicos dos cidadãos da sua área (parcela de território)”.

A Direcção Geral das Autarquias Locais<sup>4</sup> (DGAL) relata e conforme preâmbulo da Carta Europeia de Autonomia Local<sup>5</sup>, que “as Autarquias Locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático”. No Artigo 2.º a Carta Europeia de Autonomia Local, considera que o “princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição”. Conforme o n.º1 do artigo 3.º “entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos.”

---

<sup>4</sup> Direcção Geral das Autarquias Locais - <http://www.dgaa.pt/default.asp?s=12168> consultado em 08/06/10

<sup>5</sup> Aprovada em 1985 pelo Conselho da Europa. Aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de Outubro, publicada no Diário da República, I Série, n.º 245/90; Ratificada pelo Decreto do Presidente da República, n.º 58/90, de 23 de Outubro, publicado no Diário da República, I Série, n.º 245/90; Depósito do instrumento de ratificação junto do Secretário-Geral do Conselho da Europa: 18 de Dezembro de 1990; Aviso de depósito do instrumento de ratificação: Aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros n.º 13/91, de 1 de Fevereiro, publicado no Diário da República, I Série-A, n.º 27/91; Entrada em vigor na ordem jurídica portuguesa: 1 de Abril de 1991; em Gabinete de Documentação e Direito Comparado - <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-15-10-985-ets-122.html> em 08/06/10

A autonomia do poder local reside na Constituição da República Portuguesa (CRP) e conforme o n.º 3 do art.3 da CRP, “ [...] o poder local [...] depende da sua conformidade com a Constituição.”

O poder local vem regulado na CRP no Título VIII, Capítulo I. Conforme o n.º 2 do art.235 as autarquias locais “ [...] são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.”

Conforme o quadro que se segue, para o autor Bilhim (2004) as autarquias locais são constituídas pelos seguintes órgãos:

**Quadro nº 6 - Órgãos das Autarquias Locais**

Freguesia	Município	Região Administrativa
<b>Assembleia de freguesia</b>	Assembleia Municipal	Assembleia Regional
	Câmara Municipal	Junta Regional
<b>Junta de Freguesia</b>	Conselho Municipal	Conselho Regional

Fonte: Bilhim (2004:15)

As autarquias Locais em Portugal são distribuídas por categorias e diferente representatividade como se pode verificar na tabela seguinte:

**Quadro nº7 - distribuição por categorias das Autarquias Locais em Portugal e a sua representatividade.**

	Território Continental	Regiões Autónomas – Açores e Madeira	Total de Autarquias Locais em Portugal
<b>Municípios</b>	278	30	308
<b>Freguesias</b>	4050	209	4259

Fonte: DGAA (2010) - Elaboração própria

No continente, as Autarquias Locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas conforme se encontra regulamentado no n.º 1 do artigo 236.º da CRP, embora estas últimas ainda não tenham sido estabelecidas em concreto conforme os artigos 255.º e 256.º.

Os municípios<sup>6</sup> são as autarquias locais que visam a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos. (Portal Autárquico, 2010)

<sup>6</sup>Portal Autárquico - <http://www.portalautarquico.pt/portalautarquico/Section.aspx>

O modelo de organização dos municípios assim como a sua actividade “orienta-se por princípios que estão subjacentes à maioria das organizações públicas e que assentam no modelo burocrático de organização”. (Araújo, J. (2003:1)). O quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios consta da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

A Lei 159/99<sup>7</sup> (como já referimos anteriormente) estabelece o quadro de competências para as autarquias locais, estando associadas à satisfação das necessidades das comunidades locais, respeitando, ao desenvolvimento sócio-económico, ao ordenamento do território, ao abastecimento público, ao saneamento básico, à saúde, à educação, à cultura, ao ambiente e ao desporto. (DGAL, 2010)

Reportando-nos ao já apresentado anteriormente, as Autarquias Locais são detentoras de autonomia pois têm adstritas a si pessoal, património e finanças próprios, sendo da responsabilidade dos respectivos órgãos a sua gestão, motivo pela qual a “tutela do Estado sobre a gestão patrimonial e financeira dos municípios e das freguesias é meramente inspectiva e só pode ser exercida segundo as formas e nos casos previstos na lei, encontrando-se deste modo salvaguardada a democraticidade e a autonomia do poder local” consequência do princípio da subsidiariedade. (DGAL, 2010)

Ruivo (2002) afirma que o poder local, como já referimos anteriormente, sendo idóneo na mobilização dos recursos no meio local, é capaz de centralmente adoptar uma postura na execução de políticas que em absoluto satisfaçam as necessidades das suas populações, onde deste modo, o poder local poderá assumir uma postura interventiva, dinâmica e coordenadora de processos com outros pares.

A legalidade das decisões das Autarquias Locais resulta da eleição dos respectivos órgãos, sendo a Câmara Municipal e a Junta de Freguesia órgãos executivos e a Assembleia Municipal e a Assembleia de Freguesia órgãos deliberativos. (DGAL, 2010)

Ainda, nos anos de 1977 e 1979 ocorreu a publicação de dois diplomas fundamentais para o poder local: a primeira lei das Autarquias Locais (1977) e a primeira lei das finanças locais (Lei n.º1/79, de 2 de Janeiro) e em 1981 é publicada a primeira lei das associações de

---

<sup>7</sup> Transferência de atribuições e competências - A reforma democrática do Estado e a descentralização da Administração Pública não deixarão de passar pelo reforço da administração local autárquica. Neste sentido, foi estabelecido pela Lei n.º159/99 de 14.09, o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, nomeadamente nos domínios do planeamento, da gestão, do investimento e do licenciamento. (Portal Autárquico)

municípios de direito público. Em 1984, as competências da administração central e da administração local em matéria de investimentos foram circunscritas. (DGAL, 2010)

Existem outras formas de Organização Autárquica pois a par dos municípios e das freguesias, a administração autárquica portuguesa integra outras formas de organização indispensáveis à prossecução do desenvolvimento local: as comunidades intermunicipais de fins gerais, as associações de municípios de fins específicos as grandes áreas metropolitanas, as comunidades urbanas, os serviços municipalizados e as empresas municipais e intermunicipais. (DGAL)

Atendendo à pessoa do Presidente da Câmara, este exerce um papel fortemente mediador entre os interesses das populações do seu território e o poder central, quando o arquétipo organizacional e institucional dos municípios é do tipo «dependente», isto é, parece-se mais com a «circunscrição administrativa<sup>8</sup>» do que com a «agência». Para tratar esta questão existem distintas teorias com o intuito de deslindar o relacionamento entre os governos ou administrações locais e o Governo ou Administração Central. (Bilhim, J. (2004:28))

Assim sendo, consideramos poder afirmar que o que existe na Administração Local depende do que a Administração Central legisla e regula, sendo que é o poder central que fornece base legal ao poder local. Conforme Bilhim (2004:28) o “centro exerce autoridade sobre as periferias, encontrando-se numa situação inferior na distribuição ou atribuição de recompensas, dignidades e oportunidades” e o seu relacionamento e funcionamento é de “troca e comunicação”.

Para Crozier citado por Bilhim (2004) o “elemento preponderante das relações entre o centro e a periferia consiste fundamentalmente na comunicação e na troca política, em que o mais importante será uma possível cumplicidade política e administrativa”. Desta relação de cumplicidade política e administrativa poderá ocorrer uma situação que vai ao encontro de benefícios de acordos informais, resultantes de uma “rede de cumplicidades interpessoais e interinstitucionais onde se conjugam elementos de Administração Central, Administração Local, de grupos de interesses e elementos ligados a partidos com implantação local.” (Bilhim, J. 2004:28)

João Bilhim (2004) considera que em Portugal, tanto o vector administrativo como o político se ligam enquanto pólos importantes para o relacionamento dos eleitos locais com os actores centrais.

---

<sup>8</sup> Segundo Bilhim, L. (2004:9) uma circunscrição administrativa é uma “província”.

Também na Administração Local são visíveis os traços da emergência da NGP. Como já expusemos anteriormente, as condições para o aparecimento de um novo modelo de gestão, na Nova Gestão Pública ficaram a dever-se às várias pressões de carácter económico, financeiro, político, ideológico, bem como o esgotamento das soluções protagonizadas pela Administração Tradicional. Esta mudança baseia-se na “introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada [...] convida novos actores a serem parte activa de um Estado que se pretende menos intervencionista mas que continue a regular funções importantes da vida social e económica: Estas alterações, ao nível da Administração Central, acabaram por influenciar e condicionar a agenda da reforma e modernização administrativa dos Governos Locais.” (Rodrigues, M & Araújo, J. (2005:1))

Como refere Bouvier, M. (1993) citado por Bravo, A & Sá, V. (2000:117) “o processo de mudança em curso nas nossas autarquias deve conduzir à substituição de uma cultura administrativa tradicional, assente em procedimentos que visam assegurar predominantemente equilíbrios e controlos formais, por uma cultura de mercado”

Notamos que a referida reforma implica na Administração Central e conseqüentemente na Administração Local (pois ambas tem caminhado a par, mesmo que paulatinamente), a mudança na cultura organizacional que actualmente é vista como um dever para as organizações públicas, consequência também da aplicabilidade dos novos conceitos da Nova Gestão Pública.

Sendo a NGP um paradigma da Gestão Pública conforme Campos, A. (2000:8) e se os mesmos “ [...] se aplicam ao nível que melhor conhecemos, o da administração central, não podemos colocar entre parêntesis as implicações do novo paradigma na administração local ou, como Alain Tobelem nos recomendou, nos outros níveis da governação: o intermédio, o supra-nacional ou regional e o mundial ou global.”

Segundo os autores Rodrigues, M e Araújo, J. (2005:5) em Portugal a evolução dos governos locais tem sido marcada sobretudo por dimensões semelhantes aos dos países de influência Continental<sup>9</sup>. A referida evolução conforme os autores citados anteriormente tem-se apoiado na transferência de competências; na reforma do sistema de financiamento das

---

<sup>9</sup> Conforme Rodrigues, M e Araújo, J. (2005: 4-5) no modelo continental a “a agenda de reforma está mais direccionada para a desregulação e a descentralização” e as linhas da reforma deste modelo “centraram-se sobretudo no maior relacionamento e ponderação entre os interesses nacionais e locais; na maior identificação entre governantes e governados; no aumento da flexibilização e adaptação da regulamentação às realidades locais; na transferência progressiva de poderes para os governos locais e no maior nível de autonomia, patrimonial, orçamental e administrativa; e no incremento das receitas locais.”

autarquias locais; maior autonomia das Autarquias Locais e novas formas de prestação de serviços públicos. O aumento das competências dos governos assiste-se desde a revolução de 1974, ocorrendo pelo findar das competências dos governos civis, ou pela descentralização de competências por parte da administração central. Desde a década de 90 presenciamos a criação de programas de prémios e incentivos à qualidade, à criação de programas de requalificação de recursos humanos (FORAL), à introdução de ferramentas de gestão, tendo o POCAL revestido o caso mais emblemático, assim como assistimos às modificações organizacionais na prestação do serviço público. As referidas modificações levaram à criação de serviços municipalizados, empresas municipais assim como parcerias com agentes económicos privados. (Rodrigues, M e Araújo, J. (2005:5-6))

Concluindo, Mozzicafreddo, J. (1991:118) alerta que a maioria das câmaras municipais debruça mais o seu trabalho nas metas e objectivos mais próximos pois segundo o autor “ a característica principal da dinâmica da gestão camarária é a gestão corrente local, ou seja, uma gestão instrumental, no sentido positivo da palavra, de resposta a solicitações imediatas, estando embora condicionada por pressões sociais locais.”

## ***7- A emergência da gestão da qualidade na Administração Pública Portuguesa (como consequência da NPM)***

A definição de objectivos e metas mensuráveis são alguns dos princípios apontados pela NGP e são uma das necessidades das instituições, para assim chegar aos fins desejados. Para atingir os padrões de qualidade é imprescindível apontar metas para as organizações, pública ou privada, sendo necessário, e como corrobora Rocha, J.(2001:53)<sup>10</sup> ter “objectivos bem definidos e mensuráveis, como indicadores de sucesso...”.

Referimos por conseguinte, que os princípios básicos que seguidamente estão explicados tanto respeitam à administração local como a administração central.

### **7.1 – As mudanças que ocorreram na Administração Pública Portuguesa**

A Administração pública sempre foi sinónimo de muita burocracia, estruturas demasiadamente hierarquizadas e rígidas, assim como a resolução de processos e

procedimentos muito morosos. Toda esta conotação negativa com o tempo tem vindo a trazer cada vez mais descrença por parte dos utentes aos serviços da Administração Pública e conseqüentemente à prestação de serviço Público<sup>11, 12</sup>. Todavia com o passar dos tempos, têm havido movimentações para atingir, as metas que se norteiam pelos processos de modernização administrativa que são fruto da reforma da Administração Pública, onde as constantes mudanças de que esta tem sido alvo são entendidas pelas “reformas administrativas”.

Até aos anos 80 a Administração Pública era caracterizada por um modelo burocrático onde predominava o racionalismo de um Estado Abstencionista (“Laisser Faire”). Este modelo tradicional traduzia uma Administração sob controlo do poder político, numa base institucional hierárquica (baseado nos princípios do modelo burocrático de Weber). Competia aos políticos a definição de políticas e aos administradores a implementação dessas políticas, segundo regras da boa gestão, ou seja, os funcionários deviam obedecer a regras de funcionamento, constrangidos pelas políticas locais.

O crescente intervencionismo estatal do pós-guerra e a inerente expansão das funções da Administração Pública trouxeram ao de cima as suas insuficiências. Numa tentativa de aumentar a eficácia administrativa, uma vez que a Administração é a base de sustentação da sociedade, tenta melhorar a sua gestão, melhorando a qualidade dos seus serviços. Esta realidade apela ao movimento de Reforma Administrativa que é definida por Amaral, F.(1996:39) como “a actividade típica dos serviços públicos e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da colectividade, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes” (Carvalho, E. 2001:33-34).

Estes serviços públicos são vistos por Amaral, F. (pp. 619) e por Caetano, M. (pp. 237) como “organizações humanas criadas no seio de cada pessoa colectiva pública com o fim de desempenhar as atribuições desta, sob a direcção dos respectivos órgãos” (Carvalho, E. 2001:35).

Ainda, e conforme Alfredo Azevedo (2007:12) a “reforma na administração constitui uma prioridade de políticas governamentais, pelo seu impacte na produtividade, na competitividade

---

<sup>11</sup> Elisabete Carvalho (2001:32) determina serviço público como sendo “O homem é um animal gregário, tende a viver em grupos inseridos num complexo organizacional que denominados por «sociedade». Nesta sociedade surgem necessidades, ditas colectivas, cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental pela colectividade, através de serviços por esta organizados e mantidos.” Já Neves, Arminda (2002:274) define serviço público como o “organismo da Administração Pública cuja acção permite a disponibilização de um produto dirigido à colectividade pelo Estado”

<sup>12</sup> Já Arminda Neves (2002:274) define serviço público como o “organismo da Administração Pública cuja acção permite a disponibilização de um produto dirigido à colectividade pelo Estado”

da economia, na sustentabilidade das finanças públicas e na melhoria da qualidade do serviço prestado”.

Em Portugal, a reforma da Administração Pública inicia-se pela via legislativa (Carapeto e Fonseca, 2005). Conforme Rocha (2001:93), os movimentos de reforma administrativa portuguesa tiveram as seguintes fases: Reforma administrativa do “Estado Novo”; a Revolução de 25 de Abril de 1974 e a Reforma Administrativa (1975-1985); Revolução Managerial da Administração Pública Portuguesa (1985-1995) e Governo socialista e Reforma Administrativa (1995-1999). Acrescentamos uma quinta fase (Sá e Sintra 2008:64), que se inicia em meados da década de noventa e que se estende até ao presente, a saber:

Conforme Rocha (2001) as diligências de reforma decorridas durante o Estado Novo corresponderam à primeira fase do movimento da reforma da Administração Pública portuguesa. Dado que o nosso propósito não é descrever de forma exaustiva as várias iniciativas de reforma desencadeadas neste período, apresentamos o seguinte quadro, evidenciando as mesmas:

**Quadro nº 8 - Reforma administrativa no “Estado Novo”**

<b>1926</b>	• Golpe militar de 28 de Maio e início da Ditadura.
<b>1930</b>	• Criação da Inspecção Geral de Finanças e Reorganização do Tribunal de Contas. Reforma da Contabilidade Pública.
<b>1933</b>	• Elaboração da Constituição do “Estado Novo”.
<b>1935</b>	• Reforma da Função Pública, a qual regulamenta a organização estrutural, remunerações, gestão de recursos humanos, carreiras. • O regime jurídico permaneceu inalterável até 1969 (Decreto-Lei nº 26115 de 23 de Novembro).
<b>1967</b>	• Criação do Secretariado da Reforma Administrativa sob a Presidência do Conselho de Ministros (Decreto-Lei nº 48058 de 23 de Novembro)
<b>1968</b>	• Marcelo Caetano sucede a Oliveira Salazar.
<b>1969</b>	• Primeira alteração da lei de Salazar de 1935.
<b>1970</b>	• O Secretariado da Reforma Administrativa é integrado no Secretariado Geral da Presidência do Conselho de Ministros.
<b>1973</b>	• O Secretariado da Reforma Administrativa torna-se o Secretariado da Administração Pública (uma espécie de Direcção-Geral).

Fonte: Adaptação da OCDE, citado por Rocha (2001:94)

Com o estabelecer do regime democrático em Portugal, em Abril de 1974, começa-se, o movimento da reforma da Administração Pública portuguesa, e conforme Rocha (2001), perdura, mais ou menos, até 1986, altura em que se ingressa numa nova fase, como veremos mais à frente.

Nesta segunda fase da reforma Administrativa, Rocha (2001) considera que não se estava diante de uma abordagem política consistente e profunda quanto à reforma administrativa. Foi um período marcado pelas “preocupações de descentralização e desconcentração de competências e com a situação profissional, social e económica dos funcionários”. (Sá e Sintra 2008:63)

Apresentaremos algumas das iniciativas que ocorreram nesta segunda fase evidenciadas pelo quadro seguinte:

**Quadro nº 9 - A Revolução de Abril de 1974 e a Reforma da Administração Pública**

<b>1974</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revolução de 25 de Abril de 1974. Seis governos provisórios até 1976.</li> <li>• Criação da Direcção-Geral da Função Pública e da Direcção-Geral da Organização Administrativa, colocadas sob a alçada do Ministério da Coordenação Territorial, juntamente com um Secretário de Estado da Administração Pública.</li> </ul>
<b>1975</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As atribuições relativas à Administração Pública são integradas no Ministério da Administração Interna.</li> </ul>
<b>1976</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação de um Departamento Central do Pessoal (DCP), cuja função foi integrar o pessoal das ex-colónias, mas que pela primeira vez desenvolveu formação e recrutamento.</li> </ul>
<b>1977</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As responsabilidades respeitantes à administração pública são integradas na Presidência do Conselho de Ministros.</li> <li>• Criação do Instituto de Informática, o qual absorveu a Direcção-Geral da Organização Administrativa.</li> </ul>
<b>1978</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O segundo governo constitucional criou o Ministério da Reforma Administrativa.</li> <li>• O Departamento Central de Pessoal é substituído pela Direcção-Geral de Emprego e Formação.</li> <li>• O terceiro governo constitucional desmantelou o Ministério da Reforma Administrativa, colocando a Administração Pública afecta ao Conselho de Ministros com um Secretário de Estado da Reforma Administrativa.</li> <li>• Criação durante o quarto governo constitucional da Comissão de Racionalização de Efectivos da Administração Pública (CREAP).</li> </ul>
<b>1979</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No quinto governo constitucional a responsabilidade da Administração Pública ficou debaixo da alçada da Presidência do Conselho de Ministros.</li> <li>• Homologação de uma série de leis sobre o Estatuto dos Quadros Superiores, com a criação de um sistema transparente de recrutamento no conjunto da administração,</li> </ul>

	<p>assim como de sistemas de carreiras e regime disciplinar.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação do Instituto Nacional de Administração (INA).</li> <li>• Criação das Comissões de Coordenação Regional.</li> <li>• Lei das Finanças Locais.</li> </ul>
<b>1980</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Com o sexto governo constitucional, a reforma administrativa continua sob a alçada da Presidência do Conselho de Ministros.</li> <li>• Criação do Centro de Formação da Administração Pública (CFAP).</li> <li>• Criação do Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA).</li> </ul>
<b>1981</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação do Ministério da Reforma Administrativa, no âmbito do sétimo governo constitucional.</li> <li>• Criação do Gabinete de Estudos da Reforma Administrativa (CECRA) e do Centro de Informação Científica e Técnica sobre a Reforma Administrativa (CICTRA).</li> </ul>
<b>1983</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Com o nono governo constitucional é desmantelado o Ministério da Reforma Administrativa, passando a sua responsabilidade para a Presidência do Conselho de Ministros.</li> <li>• A responsabilidade de formação é atribuída à Direcção-Geral do Emprego e Formação (DGEFAP).</li> <li>• Introdução do Sistema de Avaliação dos Funcionários.</li> </ul>
<b>1984</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação do Gabinete de Estudos Técnicos de Apoio Legislativo (GETAL), junto do Ministério da Justiça, cuja função consistia em participar na revisão e redacção das leis e em avaliar a qualidade jurídica dos decretos-lei.</li> <li>• Revisão da lei relativa às Finanças Locais.</li> </ul>
<b>1985</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promulgação do decreto-lei sobre a reestruturação das carreiras. Todas as tarefas respeitantes à administração pública são confiadas à Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP), posta sob a alçada do Ministério das Finanças.</li> </ul>

Fonte: Adaptação da OCDE, citado por Rocha (2001:98-99)

Só após a Revolução de 25 de Abril de 1974, é que surge em Portugal o Estado de *Welfare*, denominado também por Estado de Providência. Associada à crise do estado de *Welfare*, está a Reforma Administrativa que se reporta aos anos setenta, verificando assim que (e conforme análise ao quadro anteriormente apresentado) a modernização administrativa irá revelar-se mais tarde, em meados da década de 80 do século XX. (Rocha 2001)

Para Barreto (2000) este período, foi assinalado por um especial ritmo de mudança e de transformações, nomeadamente no que toca ao percurso agitado da sociedade portuguesa, traduzindo-se numa divisão entre tradição e modernidade.

Com já referimos anteriormente, a reforma da Administração Pública portuguesa decorreu num contexto, logo após a instauração do regime democrático, bastante particular daquele que caracterizava os países da OCDE. Pois, num mesmo período em que grande parte dos países da OCDE adoptava medidas de reforma que propendiam a redefinição das funções

do Estado e, em particular, o desmantelamento do modelo de Estado Social, em Portugal começa-se a construir e a consolidar este modelo de Estado (Bilhim, 2000).

Segundo Rocha (2001:105) apresenta, a OCDE fez uma análise do movimento da reforma administrativa no período de 1986-1995 que caracterizam a experiência portuguesa, a que o autor chamou Reforma Administrativa como “New Public Management”. Esta Reforma caracterizadora da prática portuguesa consagrou-se em duas fases: 1ª Fase: Desintervenção e Desburocratização (1986-1992) e a 2ª Fase: A Gestão da Qualidade nos Serviços Públicos (1993-1995). Posteriormente seguiu-se um novo período a que Rocha (2001) chama de Reinvenção da Administração Pública (1996-1999), como apresentaremos mais à frente.

#### **Quadro nº 10 - A reforma administrativa entre 1986 -1995**

<b>1986</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O décimo governo constitucional é o primeiro a consagrar um capítulo específico à reforma administrativa.</li> <li>• Criação do Centro de Estudos Técnicos e de Apoio Legislativo (CETAL) em substituição da GETA.</li> <li>• Desmantelamento da Secretaria de Estado da Reforma Administrativa e criação do Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA).</li> <li>• As responsabilidades em matéria de formação passam para a Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP).</li> </ul>
<b>1987</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décimo primeiro governo constitucional, cujo programa impõe objectivos ambiciosos: modernização da Administração; alteração do estatuto dos funcionários; melhor gestão dos recursos e promoção de serviço a clientes.</li> <li>• Criação do Gabinete de Análise de Financiamento pelo Estado das Empresas Públicas (GAFEPEP).</li> <li>• Criação da Comissão Empresas - Administração.</li> <li>• Fusão do Instituto de Informática e da Direcção-Geral da Organização Administrativa (DGOA).</li> </ul>
<b>1988</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação do posto de Subsecretário de Estado para a Modernização Administrativa.</li> <li>• Adopção da lei da privatização das empresas públicas, autorizando a sua transformação em sociedades.</li> </ul>
<b>1989</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Início do Programa de privatização em larga escala.</li> <li>• Transformação do Subsecretário de Estado para a Modernização Administrativa em Secretário de Estado.</li> <li>• Reforma do Sistema Retributivo da Função Pública.</li> <li>• Lançamento de protocolos de modernização administrativa.</li> </ul>
<b>1990</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nova lei sobre a contabilidade pública.</li> <li>• Iniciação dos planos sectoriais de modernização.</li> <li>• Proclamação do dia nacional da desburocratização.</li> <li>• Criação do programa sobre a Justiça e os Cidadãos, visando aproximar o Ministério da Justiça dos Cidadãos.</li> </ul>
<b>1991</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O programa do décimo segundo governo constitucional toma como objectivo prioritário a melhoria da qualidade dos serviços públicos.</li> <li>• Promulgação do Código do Procedimento Administrativo.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulação dos Orçamentos por Programas.</li> <li>• Lançamento no âmbito do Ministério da Educação dum sistema de informação ao cidadão (INFOME).</li> <li>• Criação do Sistema Interdepartamental de Informação aos Utentes dos Serviços Públicos (INFOCID).</li> </ul>
<b>1992</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública.</li> <li>• Reforma do sistema da Contabilidade Pública em ordem a melhor controlar as despesas.</li> <li>• Lei dos Disponíveis.</li> <li>• As actividades de formação da DGAP são integradas no INA e CEFA e colocadas sob a responsabilidade da Secretaria de Estado para a Modernização Administrativa.</li> <li>• Lançamento do programa integrado de formação e de modernização da função pública (PROFAP).</li> <li>• Criação em substituição do CETAL do Centro Jurídico (CEJUR), responsável por fornecer assistência jurídica à Presidência do Conselho de Ministros.</li> </ul>
<b>1993</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicação da Carta para a Qualidade.</li> <li>• Lei de Acesso aos Documentos da Administração Pública.</li> <li>• Carta Deontológica do Serviço Público.</li> <li>• Programa Integrado de Formação para a Modernização da Administração Pública (PROFAP).</li> <li>• Divulgação das Mil Medidas de Modernização Administrativa.</li> </ul>
<b>1994</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensificação das acções no domínio da Qualidade.</li> <li>• Estudo da OCDE sobre a Modernização da Administração Pública Portuguesa.</li> <li>• Relatório “Renovar a Administração”.</li> </ul>
<b>1995</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PROFAP II</li> <li>• Promoção de Cartas de Qualidade nos Serviços Públicos.</li> <li>• Lançamento experimental de um protótipo de “quiosque” de serviços.</li> <li>• Décimo terceiro governo constitucional de Outubro, liderado pelo Partido Socialista, sendo os assuntos da modernização administrativa entregues à Secretaria de Estado da Administração Pública.</li> </ul>

Fonte – Rocha (2000:107) - A reforma Administrativa entre 1986-1995

Com afirma Rocha (2001) a primeira fase (desintervenção e desburocratização), teve início em 1986 e terminou em 1992. Caracterizou-se pela redução de custos e simplificação de serviços e procedimentos, com o propósito de estabelecer uma melhor relação com os utentes dos serviços.

Por seu turno, a segunda fase (gestão da qualidade nos serviços públicos) compreendida entre 1992 e 1995 intentava na melhoria e qualidade dos serviços e confiança nas instituições públicas. Ainda, conforme Araújo (2001) em 1993 ocorreu a criação do Programa da Qualidade, que veio estabelecer três objectivos primordiais: transparência, simplificação e participação. A qualidade era naquela fase entendida como “prestação do serviço eficaz, atendimento humanizado, satisfação atempada e célere das solicitações dos

utentes”, sendo que a sua medição se faz pela “inexistência de erros, defeitos, reclamações, atrasos e incompreensões”, conforme constava do programa do XII Governo Constitucional. (Sá e Sinta 2008:64)

Para Rocha (2001), no período *Reinvenção da Administração Pública (1996 – 1999)*, a Reforma da Administração Pública viveu sobre o processo da corrente de *reinventing government*. Surgiu uma maior preocupação e exigência com a produtividade e com a qualidade dos serviços prestados, com qualificação e motivação dos funcionários, emergiu uma maior atenção para o recurso às novas tecnologias, começou-se a trabalhar na tentativa desburocratizar, racionalizar e simplificar procedimentos, e também garantir maior flexibilidade e autonomia.

No Quadro nº11, apresentam-se algumas medidas que levaram ao relacionamento entre os cidadãos e a administração.

**Quadro nº 11 - A reforma administrativa entre 1996 -1999**

<b>1996</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revogação do Diploma dos Disponíveis.</li> <li>• Criação do Fórum Cidadão-Administração.</li> <li>• Criação do Conselho Superior de Administração e Função Pública.</li> <li>• Instituição obrigatória do Livro de Reclamações nos Serviços Públicos.</li> <li>• Definição dos princípios a que deve obedecer o Relatório Anual de Actividades dos Organismos da Administração Pública.</li> <li>• Definição das regras da Auditoria de Recursos Humanos e de Modernização Administrativa.</li> <li>• Lei do Balanço Social para a Administração Pública.</li> <li>• Recrutamento Geral da Função Pública.</li> </ul>
<b>1997</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação da Inspeção-Geral da Administração Pública (IGAP).</li> <li>• Criação de uma estrutura de projecto destinada a implementar a Loja do Cidadão (resolução do Conselho de Ministros nº 176/97, de 21 de Outubro).</li> <li>• Regulamentação do Estatuto do Pessoal Dirigente.</li> <li>• Criação da Rede Intergovernamental de Modernização Administrativa (RIMA).</li> <li>• Primeiras jornadas de Modernização Administrativa, organizadas pelo SMA.</li> </ul>
<b>1998</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institucionalização da Loja do Cidadão.</li> <li>• Instituto de Gestão da Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública (IGDAP).</li> </ul>

Fonte: Relatório da Secretaria de Estado da Administração Pública, citado por Rocha (2000:117)

## **A reforma administrativa com início em meados dos anos 90 até ao presente.**

Na continuidade dos governos anteriores, foram tomadas várias iniciativas conducentes à modernização administrativa, com início em meados dos anos noventa, orientado por medidas legislativas, como o iremos comprovar seguidamente.

Este período é assinalado pelo alargamento do entendimento da qualidade e pela introdução em ritmo acelerado das questões relacionadas com o governo electrónico. Com a publicação do Decreto-lei n.º 135/99 de 22 de Abril<sup>13</sup>, o qual “estabelece medidas de modernização administrativa, designadamente sobre acolhimento e atendimento dos cidadãos em geral e dos utentes económicos em particular, comunicação administrativa, simplificação de procedimentos, audição dos utentes e sistema de informação para a gestão”, sendo que era nesta altura que em Portugal a Modernização Administrativa ganha maior expressão. Seguidamente estabeleceu-se o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP)<sup>14</sup> criado pelo Decreto-Lei n.º 166-A/99 de 13 de Maio<sup>15</sup>, que tinha como objectivo não só “incentivar as melhorias de qualidade de prestação dos serviços públicos”, com também “institucionalizar uma nova cultura de gestão da Administração Pública”, que permitirá “maior eficiência e eficácia dos serviços públicos, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos”. (Sá e Sintra, 2008, 64:65)

Como corroboram as autoras Patrícia Sá e Olívia Sintra (2008), a “materialização e a preocupação do Estado em orientar os serviços públicos para os seus clientes” emerge através a publicação diplomas legais apresentados anteriormente. Recentemente a Administração Pública torna-se mais fortalecida, devido à “cultura da medição da *performance* organizacional orientada para os resultados”, onde poderemos tomar como exemplo a criação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP)<sup>16</sup> (Lei

---

<sup>13</sup> O Decreto-Lei n.º 135/99 de 22/04 sofreu alterações, introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 29/2000 de 13/03 alterando somente a redacção do art. 32º «dispensa dos originais dos contratos». Foi alterado recentemente pelo artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho. Este diploma adita o artigo 13-A.º ao Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril.

<sup>14</sup> Conforme Sá e Sintra (2008:64) é por falta de concretização regulamentar, o SQSP nunca saiu do “papel”.

<sup>15</sup> O SQSP podia adoptar princípios e metodologias do Sistema Português de Qualidade (SPQ), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 234/93, de 2 de Julho, conforme regula o nº2 do art. nº 4 do Decreto-Lei n.º 166-A/99 de 13 de Maio

<sup>16</sup> Não cabe no nosso estudo abordar e aprofundar a temática do SIADAP. No entanto dado termos feito referência ao mesmo, fazemos deste modo uma breve apresentação do mesmo, segundo regulamenta a Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro no art.nº1. O SIADAP “visa contribuir para a melhoria do desempenho e

10/2004)<sup>17</sup> e a promoção da utilização da CAF, e concomitantemente o investimento substancial relativamente ao aperfeiçoamento da prestação de serviços *online*. (Sá e Sintra, 2008:64)

Esta propensão portuguesa para o aumento do uso do computador e das novas tecnologias caminha com as prioridades internacionais<sup>18</sup>, sendo que os organismos públicos tendem a aproveitar ao máximo a oportunidade que as novas tecnologias oferecem, “no sentido de disponibilizarem um maior número de serviços via digital, tornando a Administração Pública menos burocrática, mais eficaz, mais rápida e mais próxima do cidadão/utente.” (Sá e Sintra, 2008:64)

O Plano de Acção para a Sociedade de Informação (Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2003, de 26 de Junho) foi considerado o grande impulsionador do Governo Electrónico<sup>19</sup> em Portugal, com a sua implementação levou a que a prestação dos serviços fosse mais eficiente e qualificada, veio reforçar os meios de participação dos clientes, assim como contribuir para a redução de custos. O Plano de Acção para a Sociedade de Informação ambicionou estabelecer uma estratégia a nível nacional para o Governo Electrónico, sintetizado num conjunto de acções e projectos agrupados orientados na prestação do serviço público para o cliente, para lhe proporcionar mais comodidades, transparência e redução de custos, assim como maior interacção dos cidadãos. (Sá e Sintra, 2008)

Assim como considera Neves, A. (2002:33) a reforma da administração Pública foi e será inevitável, considerando os “grandes desafios da natureza política (incluindo o reforço da União Europeia e a própria reforma do estado em Portugal), social (com o reforço de novos

---

qualidade de serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da acção dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências.”

<sup>17</sup> A Lei n.º 10/2004, de 22 de Março é revogada pela Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro.

<sup>18</sup> Como afirmam Sá e Sintra (2008) a temática do Governo Electrónico, ao nível da EU tem sido alvo de enumerados estudos, assim como a promoção dos seus potenciais benefícios. Em 2002 foi escolhido e seguido, pelo Conselho Europeu de Barcelona, “o plano de acção *e-Europe*, que considera a disponibilização de informação através da Internet como um objectivo primordial para os países da União Europeia. Posteriormente, em 2005, foi lançado outro plano de acção *e-Europe*, que visa identificar algumas prioridades, de entre as quais se destaca a generalização da disponibilização da banda larga a todos os serviços públicos, assim como, a existência de um número de postos de acesso gratuito à Internet, necessários para assegurar que todos os cidadãos podem aceder e utilizar os novos canais de comunicação disponibilizados pelo Governo.”

<sup>19</sup> Conforme Gonçalo Paiva Dias (2005:29) “não existe uma definição universalmente aceite de governo electrónico. Esta expressão é utilizada tanto para designar a utilização da *Internet* na interacção entre o estado e os cidadãos ou as empresas, vulgo comércio electrónico do estado, como para designar um profunda reengenharia de processos catalisada pela tecnologia, ou mesmo como um símbolo mais ou menos ambíguo de um governo ou administração de maior qualidade e eficiência.” Ou ainda como define a Deloitte Research, citado por Dias, P. (2005:30) governo electrónico como sendo “... o uso da tecnologia para melhorar a prestação e o acesso aos serviços do governo para benefício dos cidadãos, dos parceiros de negócios e dos funcionários.”

problemas e expectativas dos cidadãos) e tecnológica (com a dinâmica da sociedade de informação e do conhecimento) ”, no entanto em Portugal as diferentes tentativas de levar a cabo a reforma administrativa não têm sido muito frutíferas.

Em suma a Administração Pública Portuguesa tem sido alvo de alterações no seu conteúdo, assim como no seu desempenho. Deste modo torna-se então urgente que a Administração Pública, no seu contorno organizacional, encontre e ofereça estabilidade às novas abordagens da reforma da Administração Pública, de maneira a garantir o funcionamento dos serviços harmonizado com as novas exigências. (Neves, A. 2002)

## 7.2 – Enquadramento da Gestão da Qualidade na Administração Pública

Antes de mais, encetamos por explicar o conceito de qualidade, para depois mais facilmente se compreender a sua gestão na Administração pública.

Mediante alguns autores, o conceito de qualidade é dinâmico, multifacetado<sup>20</sup> e encontra-se em constante evolução. Tomemos como exemplo as definições de Deming<sup>21</sup> (1986:168-169), onde para ele “a dificuldade em definir qualidade está na renovação das necessidades futuras do cliente em características mensuráveis, de forma que o produto possa ser projectado e modificado para dar satisfação por um preço que o cliente possa pagar”. Já Juran, citado por (Gomes, 2004:11), “definiu a qualidade em termos de adequação de um produto à sua utilização pretendida”.

Dado que no nosso estudo não cabe olhar para a qualidade na óptica da produção, funções e processos, vamos somente tratar o termo da qualidade no âmbito das pessoas e do contributo para a sua satisfação.

Também para Carapeto e Fonseca (2005) o conceito de *qualidade* é difícil de definir, mesmo sendo “uma noção antiga” e considerando que “o surgimento do conceito de «qualidade» não corresponde a um momento concreto na história” (2005:37).

Para os autores anteriormente mencionados o conceito de qualidade tem variado, à medida que acompanha a evolução dos mecanismos, usados pelas organizações para gerir a sua qualidade.

A qualidade é uma palavra que tem vindo a ser bastante utilizada pelos gestores e políticos, dada a preocupação em satisfazer os seus clientes, debruçando cada vez mais atenção sobre ela, adoptando assim uma estratégia para a melhor gestão do serviço público.

---

<sup>20</sup> A qualidade é entendida como um “conceito multifacetado que compartilha conhecimento de diversas disciplinas” (Motta, 1997: 3)

<sup>21</sup> Considerado o pai da Gestão da Qualidade Total

A definição de qualidade pode ser entendida “como a procura de uma satisfação máxima dos utilizadores ou clientes através de um melhor conhecimento das suas necessidades e motivações, de uma procura sistémica desta satisfação, desde a concepção dos produtos ou serviços propostos e, de um questionar permanente da organização para se adaptar à procura e para reduzir os seus próprios custos” (Maricourt, 1993:48).

Para Neves, A. (2002:273) a qualidade é um “estado ou característica de um produto, processo ou situação de trabalho, que lhes conferem uma apreciação positiva, de acordo com as expectativas ou padrões definidos ou construídos socialmente sobre os mesmos.”

Para Chiavenato, I. (2003:629) a qualidade “é o atendimento das exigências do cliente; ou a adequação à finalidade ou uso; ou conformidade com as exigências. O conceito de qualidade está intimamente ligado ao cliente, seja ele interno ou externo.”

Sendo que o nosso estudo se firma no âmbito da Administração Pública, não podemos deixar de consultar o que os diplomas legais regulam e definem como qualidade.

Aos olhos da legislação portuguesa, e conforme o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de Maio, “a qualidade é hoje universalmente reconhecida e aceite como a satisfação do cliente a custos adequados e tornou-se um imperativo para todas as organizações públicas e privadas, face à crescente consciencialização que os consumidores e utentes de bens ou serviços possuem dos direitos que lhes estão atribuídos.” É ainda referido que a qualidade “mais do que uma nova teoria, (...) é uma filosofia de gestão para qualquer organização que queira ser credível ou socialmente útil, tendo-se tornado num movimento irreversível e imparável.”

Conforme o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de Maio, define qualidade como “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”.

A qualidade é demonstrada nos serviços públicos “através da atribuição de certificados de qualidade”, conforme estabelece o nº1 do art. 10º do Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de Maio. A “atribuição dos certificados de qualidade em serviços públicos consiste na avaliação, emissão de certificado e acompanhamento do sistema de garantia da qualidade no serviço ou organismo (...)” segundo o nº 2 do art.10º do Decreto-Lei acima mencionado.

Consideramos que a qualidade dos serviços é uma preocupação crescente que se apresenta cada vez mais evidente e preponderante com o passar dos tempos, sendo a mesma o objectivo e o eixo principal da reforma da Administração Pública com rumo à modernização Administrativa. Pois como corrobora Silveira, P (1992:64) “...a pressão da sociedade sobre a

Administração Pública se tem intensificado de tal maneira que esta não lhe pode responder a não ser por uma correcta modernização.”

Conforme corrobora Pires (2004) em meados dos anos 50 decorre a institucionalização da garantia da qualidade, dado ser um período onde ocorreram grandes investimentos, disseminando-se dessa forma a cultura da qualidade para outros sectores e áreas de serviço em simultâneo com o aumento da competitividade.

Com o aumento da preocupação com a satisfação das necessidades do cliente e com o controlo da qualidade a vários níveis de gestão, é nos anos 70 que surge a fase da gestão da qualidade na organização. É já nos anos 80, devido à adopção de novas práticas no âmbito da qualidade que emerge a Gestão da Qualidade Total (*Total Quality Management - TQM*), passando assim a qualidade a ocupar-se também da gestão e não somente da produção (Rocha:2001)

Para os autores Dale e Cooper:1995; Godinho e Neto: 2001 a evolução da qualidade resume-se em 5 principais etapas, sendo elas:

- 1ª Etapa: a inspecção da qualidade
- 2ª Etapa: controlo da qualidade
- 3ª Etapa: garantia da qualidade
- 4ª Etapa: gestão da qualidade
- 5ª Etapa: gestão da qualidade total

Já para Carapeto e Fonseca (2005) a evolução da qualidade obedeceu às quatro seguintes etapas:

- 1ª Etapa: Qualidade através da inspecção
- 2ª Etapa: Controlo estatístico da qualidade
- 3ª Etapa: Garantia da qualidade
- 4ª Etapa: Qualidade como estratégia competitiva.

Segundo afirmam Carapeto e Fonseca (2005) no final do século XX “as actividades de inspecção final do produto foram substituídas ou complementadas pelo controlo na cadeia de produção e pelo controlo estatístico da qualidade”. Seguidamente a garantia da qualidade ganhou preponderância baseando-se no cumprimento de normas, como as da *International Organization for Standardization - ISO*<sup>22</sup> - sendo ulteriormente introduzido o conceito da

---

<sup>22</sup> As normas ISO serão explicadas pormenorizadamente, mais à frente.

«qualidade total» (*Total Quality management - TQM*), com o intuito de ser utilizado por toda a organização como uma estratégia. (Carapeto & Fonseca, 2005)

Atendendo a Madu (1998) citado por Carapeto e Fonseca (2005) “no conceito da gestão da qualidade total, a definição da qualidade fica a cargo do cliente”. É obtido mediante um sistema de gestão global da organização que atinge o produto ou serviço, fazendo assim com que este transcenda as expectativas do cliente. Por esse motivo a gestão da qualidade total, é sinal de mudança da antiga gestão taylorística<sup>23</sup> para uma gestão centrada nas pessoas e fomentada para a satisfação do cliente. É determinada por objectivos, trabalho e interacção de equipa, apostando na formação, cooperação e melhoria. É um conceito que no entendimento geral, atenta a melhoria de todas as actividades e processos organizacionais. (Carapeto e Fonseca:2005)

Dale e Bunney (1999) citados por Carapeto e Fonseca (2005) referem que “é por isso que se afirma que a gestão da qualidade total é, ao mesmo tempo, uma filosofia e um sistema de gestão, ou seja, um conjunto de princípios e um conjunto de métodos e instrumentos para gerir a organização na sua globalidade”.

Conforme Chievenato, I. (2003:630) cita, a gestão da qualidade total “é um conceito de controlo que proporciona às pessoas, mais do que aos gerentes e dirigentes, a responsabilidade pelo alcance de padrões de qualidade. O tema central da qualidade total é bastante simples: a obrigação de alcançar qualidade está nas pessoas que a produzem. Em outros termos, os funcionários e os não gerentes são os responsáveis pelo alcance de elevados padrões de qualidade.”

Como já foi referido anteriormente, o século XX foi decisivo na implementação de sistemas e programas da qualidade na Administração Pública resultado da influência da TQM<sup>24</sup> que tinha como objectivo fazer bem à primeira vez, na perspectiva de «zero defeitos» (Bank:1998) citado por Carapeto e Fonseca (2005:38)

Mas como defende Rocha (2006:19), a Gestão da Qualidade Total não é apenas a “última fase do desenvolvimento do conceito de qualidade mas representa uma alternativa de gestão ao sistema tradicional”. Também Carapeto e Fonseca (2005:38) defendem a mesma posição pois também para eles “a perspectiva da qualidade total é, assim, diferente da

---

<sup>23</sup> Conforme Adler (1999<sup>a</sup>:7) citado por Cunha, M.; Rego, A. e outros (2003:21) “O Taylorismo pode ser descrito como “um padrão na teoria e pratica do desenho do trabalho que privilegia ciclos de trabalho curtos e repetitivos, sequencias de trabalho detalhadas e prescritas e a separação entre concepção e execução””

<sup>24</sup> *Total Quality Management – Gestão da Qualidade Total*

qualidade «tradicional»<sup>25</sup>, sendo que esta suportava a sua filosofia nos chamados «níveis de qualidade aceitáveis» surgidos na indústria após a Segunda Guerra Mundial”. De aludir ainda que esta diferença de filosofias entre a qualidade tradicional e a qualidade total, apresentava influência em termos de custo da qualidade.

Para Oackland (1995), citado por António e Teixeira (2007: 59), a Gestão da Qualidade Total é uma “abordagem para melhorar a competitividade, a eficácia e flexibilidade da totalidade de uma organização. É essencialmente um meio de planear, organizar e compreender cada actividade e depende de cada indivíduo a cada nível”.

Como afirma Kanji (2002:2) citado por Sá e Sintra (2008:59) “*Total Quality Management is a management philosophy that fosters an organisational culture committed to customer satisfaction through continuous improvement*”

Atendendo a Dale e Bunney (1999) “a evolução do conceito de qualidade desde a característica de um produto final até a uma característica do sistema de gestão que é responsável pelo produto final, está também ligada à extensão do conceito de qualidade aos serviços, mais difícil de avaliar do que a qualidade dos produtos, pois os clientes também consideram como parte da qualidade o processo de prestação de serviço e as interacções pessoais para além do *outcome*” (Carapeto e Fonseca, 2005)

Sendo que a qualidade se encontra há muito presente nas preocupações da Administração Pública, Beltrami (1992, citado em Loffler, 2005) citado por Sá e Sintra (2008:59), assume três fases na evolução do entendimento da Qualidade nos Serviços Públicos, sendo elas:

(1) *Qualidade enquanto respeito a regras e procedimentos (correção formal, paralela à conformidade técnica na indústria);*

(2) *Qualidade como sinónimo de cumprimento de objectivos (na linha da conformidade ao uso);*

(3) *Qualidade enquanto satisfação dos clientes.*

Os autores Parasuman, Zeithaml e Berry citados por Carapeto e Fonseca (2005:38) identificam cinco *dimensões da qualidade dos serviços* que apresentamos na seguinte quadro:

---

<sup>25</sup> “Na qualidade tradicional, os defeitos só são reduzidos com o tempo, provocando o aumento dos custos, resultantes das actividades de inspecção e acompanhamento do progresso” (Carapeto e Fonseca:2005)

### Quadro nº 12 - Dimensão da qualidade dos serviços

<i>Dimensões</i>	<i>Descrição</i>
<b>Tangibilidade</b>	Aparência das instalações, equipamentos, pessoal e materiais de comunicação
<b>Confiança</b>	Capacidade de prestar serviço de forma independente e precisa
<b>Receptividade</b>	Disponibilidade para ajudar os clientes e prestar um serviço rápido
<b>Garantia</b>	Conhecimentos e cortesia dos trabalhos e a sua capacidade em transmitir confiança
<b>Empatia</b>	Atenção individualizada da organização aos seus clientes.

Fonte: Carapeto e Fonseca (2005:39)

Como já foi dito anteriormente, W. Edward Deming considerado por muitos, o pai da Gestão da Qualidade Total e conforme nos apresentam os autores Carapeto e Fonseca (2005:40), “o contributo deste autor demonstrou a importância das pessoas na organização, em particular da liderança, e defendeu a necessidade de revolucionar o sistema de gestão para que a qualidade possa ser encarada de um ponto de vista sistémico, pois deveria ser o resultado de um esforço de toda a organização e responsabilidade de todos, com a gestão a ter o papel de liderar o processo.”

Assim sendo, apresentamos seguidamente os passos recomendados por Deming para atingir a qualidade total numa organização baseados na intervenção e esforço de todos os intervenientes organizacionais.

Para Deming a Gestão da qualidade deve obedecer a 14 passos:

### Quadro nº 13 - Passos Recomendados por Deming

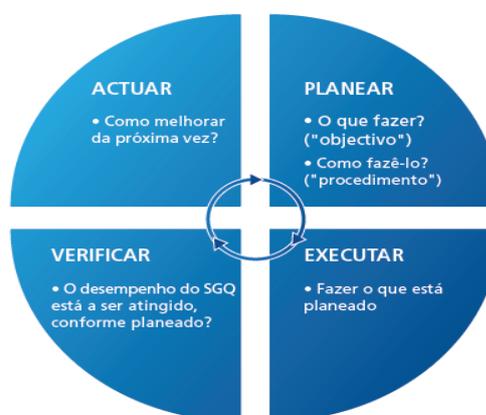
<b>1</b>	Ser constante no propósito de melhorar o produto ou o serviço, com o objectivo de tornar a organização competitiva e criar emprego.
<b>2</b>	Adoptar a nova filosofia de gestão, adaptada à nova economia.
<b>3</b>	Deixar de obter a qualidade através de controlos: eliminar a dependência da inspecção para alcançar a qualidade, através da incorporação da qualidade no próprio produto ou serviço.
<b>4</b>	Acabar com as aquisições em razão exclusiva do preço. Em vez disso, minimizar o custo total. Escolher um fornecedor único para cada produto e estabelecer com ele relações de longo prazo baseadas na lealdade e confiança.
<b>5</b>	Melhorar continuamente todos os aspectos da organização, para aumentar a qualidade e a

	produtividade e diminuir os custos.
6	Fomentar e treinar os trabalhadores para melhorar o seu desempenho no trabalho.
7	Implementar a liderança, com o objectivo de conduzir as pessoas a fazer melhor.
8	Eliminar o medo, para que as pessoas trabalhem com eficiência e dêem o melhor de si, sem receio de errar.
9	Romper as barreiras «departamentais» (funcionais), levando as pessoas a trabalhar em equipa, de forma a antecipar problemas e soluções.
10	Eliminar <i>slogans</i> , exortações e metas para os empregados relacionadas com zero defeitos e novos níveis de produtividade, que criam apenas relações hostis pois as causas da falta de qualidade residem no sistema globalmente considerado e estão além do poder dos trabalhadores
11	Eliminar a gestão por objectivos, objectivos numéricos, que são incompatíveis com a melhoria contínua.
12	Eliminar as barreiras que impedem as pessoas de ter orgulho no seu trabalho.
13	Instituir programas de educação e melhoria pessoal
14	Colocar todos a trabalhar para esta transformação, aplicando o método PDCA

Fonte: Deming (1986) citado por Carapeto e Fonseca (2005:41)

Os 14 passos de gestão da qualidade total, apresentados anteriormente, resultaram no conhecido Ciclo de Deming (fig. nº 1), onde a sua abordagem era unicamente estatística, medindo a “qualidade de forma estatística confrontando a performance com as especificações. A qualidade é responsabilidade de todos” (Carapeto e Fonseca (2005:40).

**Figura nº 1 – Ciclo de Deming – Ciclo da melhoria contínua.**



Fonte: APCER (2010:31)

Apesar da multiplicidade dos conceitos de gestão da qualidade total, muitos autores – como por exemplo Peter Drucker e Tom Peters - são concordantes, quanto aos princípios básicos que estão subjacentes à Gestão da Qualidade Total. Atendendo a Carapeto e Fonseca (2005:42) os princípios básicos da Gestão da Qualidade Total firmam-se em:

- *Empenho e liderança da gestão de topo;*
- *Investir na estratégia e no sistema de gestão;*
- *Orientar e organização para o cliente;*
- *Criar um sistema de gestão dos recursos humanos.*

Posto isto, podemos mais uma vez afirmar que, mesmo existindo requisitos predefinidos e orientadores das actividades organizacionais tendentes à qualidade total, esta não se esgota, sendo que os seus padrões não devem “bastar-se com a certificação, ou seja, com a obtenção de um certificado de conformidade com os requisitos impostos por normas ou padrões e qualidade (parâmetros formais que quantificam a qualidade), as mais conhecidas das quais são as da família ISO.” (Carapeto e Fonseca 2005:43)

Resumindo, foi a partir do século XX que o conceito de qualidade começou a sofrer alterações. Devido às características de um produto que inicialmente assentava na perspectiva preventiva, passou a ser um sistema de gestão responsável pelo produto final, onde conseqüentemente vinha alicerçado às actividades de inspecção final as preocupações com o controlo da cadeia de produção e o controlo da qualidade. Prevaleceu posteriormente a garantia da qualidade que se baseava no cumprimento de normas, como as da ISO, criada em 1947. (Carapeto e Fonseca, 2005)

As abordagens ao conceito de qualidade são apresentadas por Carapeto e Fonseca (2005) em três fases, sendo elas classificadas por 1ª, 2ª e 3ª geração, sendo que para ajudar a perceber o exposto apresentamos o quadro que se segue onde as referidas gerações da qualidade se encontram mais explicitadas.

**Quadro nº 14 – Gerações das Teorias da Qualidade**

<i>Características</i>	<i>Primeira geração</i>	<i>Segunda geração</i>	<i>Terceira geração</i>
<b>Perspectiva sobre qualidade</b>	Processos	Holística	Relacional
			Envolve todos os membros da organização mas

<b>Responsabilidade pela qualidade</b>	Centros de inspecção e departamentos de controlo de qualidade	Envolve todos os membros da organização	requer que a gestão de topo se empenhe em assegurar que são tomadas e implementadas decisões com o envolvimento dos <i>stakeholders</i> <sup>26</sup>
<b>Focalização</b>	Medição	Avaliação	Consenso
<b>Tipo de acção</b>	Reactiva	Pró-activa	Envolvimento
<b>Critério de Sucesso</b>	Confiança	Eficiência e eficácia	<i>Accountability</i> <sup>27</sup>
<b>Orientação</b>	Produção	Política e planeamento	Relações (ambiente)
<b>Prioridades</b>	Ênfase no custo e nos <i>outputs</i>	Ênfase nos <i>outcomes</i> : a qualidade como meio.	Ênfase na qualidade global, enquanto visão da organização.
<b>Ideias-base</b>	Controlo	Gestão	Inter-conexão
<b>Custos</b>	A qualidade aumenta os custos	A qualidade reduz os custos e melhora a produtividade	A qualidade reduz os custos, melhora a produtividade e a imagem da organização.
<b>Mudança</b>	Melhoria	Transformação	Transacção
<b>Relações com os stakeholders</b>	Inexistente	Periférica/emergente	Incorporada
<b>Estrutura organizacional, fluxo de informação e decisão.</b>	Abordagem <i>top-down</i>	Abordagem horizontal, de equipas que incluem os funcionários.	Abordagem horizontal, de equipas que incluem os funcionários e grupos de <i>stakeholders</i> importantes que participam nas decisões.

Fonte: Carapeto e Fonseca (2005:44) - Gerações das teorias da qualidade

Falaremos agora mais pormenorizadamente da gestão da qualidade na Administração Pública. Na Administração Pública portuguesa, a implementação da Gestão da Qualidade inicia-se de forma mais deliberada no princípio dos anos noventa (vide ponto 7.1 – 2ª fase (1993-1995) gestão da qualidade no serviço público) e representa mais um esforço no âmbito da concretização da reforma administrativa, colocando o cidadão como agente impulsionador

<sup>26</sup> Partes interessadas: clientes, gestores, fornecedores, colaboradores, accionistas, grupos de interesse, comunidade em geral, isto é, todos os que têm impacto ou sofrem com o impacto da organização.

<sup>27</sup> Prestação de contas

da mudança e inculcando no mesmo a necessidade de exigir mais e melhor dos serviços públicos. (Sá e Sintra, 2008:64)

A gestão da qualidade na Administração Pública está ligada, consoante Carapeto e Fonseca (2005:45) ao tema da cidadania “pois os cidadãos, que elegem os seus representantes políticos para gerir os assuntos do Estado e que financiam o sistema, estão conscientes de que é possível existirem formas de actuação da administração pública mais eficazes”.

Com a introdução da qualidade no sector público e apesar de esta sempre ter desempenhado um papel importante no mesmo, houve algumas condicionantes na introdução da mesma. O seu sentido com a mudança dos tempos, sofreu variações. (Carapeto e Fonseca, 2005)

Além das fases apresentadas anteriormente pelos autores (2005:45), estes consideram três fases da evolução da qualidade no sector público, sendo elas:

*1ª Fase – qualidade no sentido do respeito pelas normas e pelos procedimentos, significando a ausência de arbitrariedade ou correcção formal;*

*2ª Fase - a partir dos anos 60 do século passado, com a divulgação da gestão por objectivos, equiparada o conceito de qualidade ao conceito de eficácia, significando a ausência de erros mas também a ligação ao objectivo do serviço;*

*3ª Fase – a partir da década de 80, faz corresponder a qualidade à satisfação do cliente, assimilando a noção de gestão da qualidade total.*

Mesmo com a linha do *New Public Management* (reforma administrativa (1986-1995)), que nos permite considerar a dicotomia público-privado, não é sinal que a introdução do conceito de qualidade no sector público tenha ocorrido sem dificuldades, não sendo inesperado portanto, que a implementação de processos de modernização em alguns países tenha revelado algumas experiências menos bem sucedidas, que como afirmam os autores Carapeto e Fonseca (2005:45) “ficaram a dever-se à não consideração das especificidades do sector público na aplicação das metodologias da qualidade.”

De uma maneira geral, as referidas especificidades, podem ser distribuídas em dois conjuntos de características. Primeiramente temos os valores condutores da actividade do sector público. Pois tanto na esfera pública como na privada, a qualidade é uma ferramenta utilizada para o tratamento das questões de “desempenho da organização e da receptividade aos clientes e cidadãos, o facto é que estas esferas servem objectivos diferentes e seguem lógicas diferentes: as empresas procuram o lucro, a administração pública serve o cidadão”. (Carapeto e Fonseca 2005:45)

Consequentemente acarreta algumas limitações no que toca à “aplicação directa e linear dos métodos do sector privado, que decorrem nomeadamente de valores como o da legalidade, proporcionalidade, legitimidade, equidade e igualdade, que norteiam a acção do sector público e que justificam a existência de algumas características do modelo de gestão pública”. Assim sendo, poder-se-á ter da qualidade uma visão diferente “consoante os valores prevalentes sejam a equidade, a eficiência, a igualdade, a democracia e as parcerias ou seja a concorrência, a não intervenção, a economia e o consumo.” (Carapeto e Fonseca 2005:46).

Decorre desta lógica que, a qualidade por um lado não é unicamente uma preocupação dos gestores, pois carece da cooperação e participação dos funcionários do público em geral e do apoio político. Por outro lado a qualidade deve dar particular atenção aos utentes, dada a dissemelhança entre serviços públicos dos privados.

Mais uma vez, vemos que também no sector público, há dificuldade em definir qualidade, que como afirmam Carapeto e Fonseca (2005:46) a qualidade “deve resultar de um processo de negociação, entre os diferentes interesses, baseado nos valores adoptados”. Deve efectuar-se a medição da qualidade, no sentido de diagnosticar as áreas para operações de melhoria, escolhendo procedimentos, como a “avaliação periódica e processos de planeamento que envolvam os *stakeholders*”, pois estes contribuem para definição das características dos serviços, no âmbito da satisfação das necessidades e expectativas dos cidadãos. (Carapeto e Fonseca 2005:46)

O segundo conjunto de especificidades do sector público é o facto das organizações públicas estarem inseridas em ambientes hierárquicos, não sendo árbitros na sua autonomia em termos de decisões estratégicas comparativamente com as organizações privadas, pois estão sujeitas a disposições legais específicas. Também é importante referir que nas organizações públicas os “centros de decisão são exteriores à organização”. (Carapeto e Fonseca 2005:46)

Como afirma Gaster (1995) referido por Carapeto e Fonseca (2005) a qualidade além de ser um conceito de difícil definição, e de transformação numa política coerente, é consequência de que os sistemas de qualidade para o sector público devem ter em atenção as seguintes características:

- *Os valores do sector público;*
- *A accountability<sup>28</sup> democrática, profissional e de gestão;*

---

<sup>28</sup> Como é possível verificar na tabela 3 do presente relatório *accountability* significa “prestação de contas”.

- *As relações com o público (cliente e cidadãos);*
- *As cadeias de serviço longas e complexas;*
- *E os constrangimentos legais, financeiros e políticos.*

Tendo em conta as características anteriormente citadas, mostra uma vez mais que o cidadão está no centro das preocupações com a qualidade. Estas levaram à criação de modelos de qualidade específicos para o sector público, como a vertente do modelo *European Foudation for Quality Management* (EFQM) para o sector público e o próprio modelo *Common Assessment Framework* (CAF), (Carapeto e Fonseca:2005)

Estamos cientes de que a qualidade (assim como a modernização administrativa) é hoje uma peça muito pertinente na inovação da Administração Pública e fundamental para as organizações públicas. Como já referimos no ponto 6, são componentes da Administração Pública a Administração Central e a Administração Local e juntas tem efectuado o seu percurso de desenvolvimento.

Dado que o nosso estudo se focaliza essencialmente na Administração Local, sendo a temática direccionada para o sector público autárquico, abordaremos ainda a questão da qualidade na Administração Local.

Conforme Rocha (2006) foi nos anos 90 que emergiu na Administração Local a preocupação com a qualidade, centralizada essencialmente em dois propósitos: acréscimo da actividade participativa dos munícipes e desenvolvimento da eficiência dos serviços.

Já aludimos neste estudo que o conceito de NGP foi introduzido na Administração Pública, fazendo com que as instituições públicas enfrentem cada vez mais pressões no sentido de se orientarem segundo questões de eficiência, competição, qualidade e prestação de contas, etc. Todavia a adopção de práticas de gestão de qualidade no sector público não pode resumir-se numa mera introdução de técnicas do sector privado para responder às pressões enfrentadas pelas organizações públicas, sendo que o mesmo se verifica ao nível local. Precedentemente referimos que a nível local os organismos têm autonomia, atribuições e competências próprias. Consideramos porquanto que dada a autonomia de que os organismos a nível local são detentores, os mesmos apresentam igualmente capacidade de inovação e mudança.

### 7.3 – Modernização administrativa e a Gestão da Qualidade

Como já foi dito anteriormente, a modernização administrativa emergiu da reforma da administração Pública e só após a Revolução de Abril de 1974, em meados da década de oitenta do século passado, é que a modernização administrativa se terá imposto. Já a qualidade, como acabámos de apresentar, encontra-se presente desde as grandes guerras Mundiais, mas a gestão da qualidade só se evidencia de forma mais vincada desde o início dos anos 90.

Também já foi apresentado por nós, no ponto 6.1, as mudanças que ocorreram na Administração Pública, onde transversalmente às várias fases apresentadas, permite-nos identificar e caracterizar sintetizadamente, o processo de modernização administrativa atribuindo-lhe as seguintes características (Sá e Sintra 2008:65):

- *Simplificação;*
- *Desburocratização;*
- *Racionalização;*
- *Transparência; e*
- *Orientação dos serviços para os cidadãos.*

Ao avaliar estas características, é possível perceber e conforme as autoras, que o esforço que a modernização administrativa tem feito, se tem regulado essencialmente em propósitos de simplificação, eficiência e transparência, no sentido de prestar melhores serviços aos cidadãos. (Sá e Sintra 2008:57)

A modernização administrativa interage com o conceito de qualidade total, como já foi dito, e como afirma Oakland (1995) mencionado por António e Teixeira (2007: 59) é uma “abordagem para melhorar a competitividade, a eficácia e flexibilidade da totalidade de uma organização”. Da existência dos conceitos de modernização administrativa e gestão da qualidade, resulta a procura da excelência da gestão pública, a progressão das pessoas, a adopção e a determinação de estratégias que envolvam todas as partes interessadas para atingirem um fim mais próspero, simplificar e racionalizar processos, fazer o uso mais correcto das tecnologias para que dessa forma se consiga valor acrescentado para os serviços e clientes, a satisfação destes, e a avaliação dos resultados.

Rocha (2006: 15) argumenta que “ora se entende a qualidade como a capacidade de servir determinados fins, ora faz-se significado de excelência de uma organização. Mas existem outros significados para qualidade, fazendo-a coincidir com eficiência, eficácia e

produtividade”. Trata-se, por isso como já foi referido, de um conceito complexo, que se modifica ao longo da sua evolução histórica.

Julgamos que na actualidade muitos organismos públicos encaram a gestão da qualidade, como uma ferramenta eficaz para combater os problemas próprios do sector, designadamente as ineficiências na utilização dos recursos existentes e a baixa qualidade na prestação dos serviços.

Actualmente o Estado é confrontado com complexos requisitos, em virtude da evolução do seu papel (Reforma da Administração Pública), do aumento das exigências por parte dos cidadãos, e surgimento de novas abordagens à modernização da administração Pública, e gestão de serviços públicos, focadas no cidadão enquanto cliente. (Carapeto e Fonseca:2005)

Mozzicafredo (2003:14) classifica esta confrontação do Estado com as novas exigências, como se houvesse “ (...) uma espécie de crescimento natural do Estado porque as suas funções aumentam segundo a complexidade das sociedades”.

Consequentemente a reforma administrativa e a modernização administrativa têm feito com que emane um novo panorama de actuação dos governos, nomeadamente no que tem tocado ao empreendedorismo aplicado às organizações públicas, particularmente na orientação para a qualidade, eficiência e eficácia. Não podemos deixar de referir que conotado aos serviços públicos está a burocracia, termo entendido pelo cidadão como sinónimo de incapacidade e ineficiência, daí que e como relata Silva (2000) a qualidade é o caminho mais seguro para eliminar as disfunções burocráticas.

Posto isto, será que poderemos considerar esta postura do Estado, mais atento à satisfação do interesse dos cidadãos, uma nova manifestação na sua actuação? Será que se esta a começar a construir um Estado que responda às exigências directas do cidadão? Bilhim (2000) afirma e interroga se estaremos ou não, perante uma nova forma de intervencionismo do Estado.

Segundo Torres (2004), em Portugal, assim como noutros países do Sul da Europa continental, promoveu-se um conjunto de iniciativas de modernização nos seus modelos burocráticos de organização, não integradas numa estratégia de reforma, fomentando o *empowerment* quer dos cidadãos, quer dos colaboradores, e a qualidade de serviços, mas mantendo os seus sistemas administrativos. Julgamos que mais não é do que a adopção de práticas da NGP à Administração Pública (adoptando práticas de gestão privada à gestão pública).

A qualidade, na esfera da modernização administrativa, tem “sido uma preocupação recorrente dos Governos, tendo estado na base de uma série de iniciativas, entre as quais se destacam as Cartas da Qualidade e os Prémios de Excelência para os Serviços Públicos”, já apresentadas por nós anteriormente. Estas iniciativas são vistas e aceites como apostas na qualidade, que é adjectivada pelos “imperativos de eficácia, eficiência e equidade” no âmbito da satisfação das necessidades dos clientes (Sá e Sintra 2008:58)

Ainda, e no sentido da prestação de serviço ao clientes mais eficiente, é necessário referir a importância dos recursos às novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) também no campo da modernização administrativa e da qualidade dos serviços, conseguindo assim desenvolver e generalizar um atendimento mais satisfatório, trabalhando concomitantemente também para a certificação dos mesmos. (Sá e Sintra 2008)

Ou seja, a mudança começa a ser visível, principalmente no “sentido da plena integração na Sociedade da Informação, da aplicação das tecnologias de informação e comunicação, de uma maior competitividade, da qualidade dos serviços prestados pelas organizações públicas ao seu cliente, o Cidadão”. (Pinto, M. 2004:2)

Como afirma Chun Wei Choo (2003:283 citado por Pinto, M. (2004:2)), o “objectivo básico da gestão de informação é o de aproveitar os recursos de informação da organização de forma a habilitá-la a aprender e a adaptar-se ao seu meio ambiente em mudança. A criação, a aquisição, o armazenamento, a análise e a utilização da informação fornecem, portanto, a treliça intelectual que suporta o crescimento e o desenvolvimento da organização inteligente.”

Para que não se caia de maneira nenhuma na “informatização de ineficiências”, é recomendável que se reorganizem os modelos de gestão, de actuação e de interacção das organizações públicas com o cidadão e com os serviços externos com que interagem, desmaterializando os procedimentos documentais de forma a simplifica-los. (Pinto, M. 2004)

Para que este sistema de mudança crie valor “quer na organização, quer no serviço por ela prestado, sustentado na eficácia organizacional, na eficiência processual e no desenvolvimento de uma “*Cultura de Serviço*”, de uma “*Cultura de Qualidade*”” é necessário que os intervenientes da mudança – recursos humanos, os processos e métodos de trabalho, a componente tecnológica e o sistema de informação organizacional – se articulem eficazmente. (Pinto, M. 2004:2-3)

Do seguimento da mudança e da inovação originária das exigências da modernização administrativa, constata-se que estas são inseparáveis dos movimentos da qualidade. Tomemos como exemplo, e como já apresentado anteriormente, alguns momentos marcantes da qualidade e da modernização administrativa em Portugal, como a “criação do *Secretariado*

para a Modernização Administrativa, em 1986, e subsequentes medidas para a implementação de um Sistema de Qualidade nos Serviços Públicos, bem como a instituição do Prémio de Qualidade em Serviços Públicos, ou, ainda, no ano de 1999, os diplomas relativos às medidas de Modernização Administrativa e à instituição do Sistema de Qualidade em Serviços Públicos” (Pinto, M. 2004:3)

Retomando novamente ao Decreto-Lei nº 135/99<sup>29</sup> e ao que nele se encontra expresso, implícito ao conceito de Modernização Administrativa, encontramos “a relação entre a Administração e os Cidadãos (seus clientes) como factor primordial, a procura da melhoria contínua dos processos administrativos otimizando os recursos disponíveis e implementando um efectivo sistema de informação para a gestão, o garantir que a actividade é orientada para a satisfação das necessidades dos cidadãos sendo assegurada a audição dos mesmos como forma de melhorar os métodos e procedimentos, privilegiando a simplicidade, a comodidade e garantindo os meios mais expeditos, propondo adoptar métodos de trabalho em equipa promovendo a comunicação interna e desenvolvendo a motivação dos funcionários para o esforço conjunto de melhorar os serviços e compartilhar os riscos e responsabilidades.” (Pinto, M. 2004:3)

A nova cultura de gestão da Administração Pública é fortalecida e alargada, consequência da necessidade de a institucionalizar, “em 2000 com a Declaração de Lisboa sobre a política da Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia e a difusão da Estrutura Comum de Avaliação da Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia (CAF-Common Assessment Framework) como modelo de auto-avaliação”. (Pinto, M. 2004:4). Ou seja, estamos diante uma realidade que consiste na mudança e na inovação contínua, e como afirma Rocha (2001:57) “a mudança deixa de ser a excepção para ser a normalidade”.

Neves (2002:173), defende que as estratégias de mudança devem centrar-se em “processos de mudança liderados com determinação e de forma incremental”, sendo que se trata de uma área que implica a alteração de comportamentos e a participação activa de todos os actores, nomeadamente políticos, gestores, funcionários, dos utentes e dos parceiros sociais.

Apesar de muito já se ter feito a nível da Modernização Administrativa em Portugal, há ainda muito para melhorar. É necessário um trabalho contínuo e adopção de comportamentos e

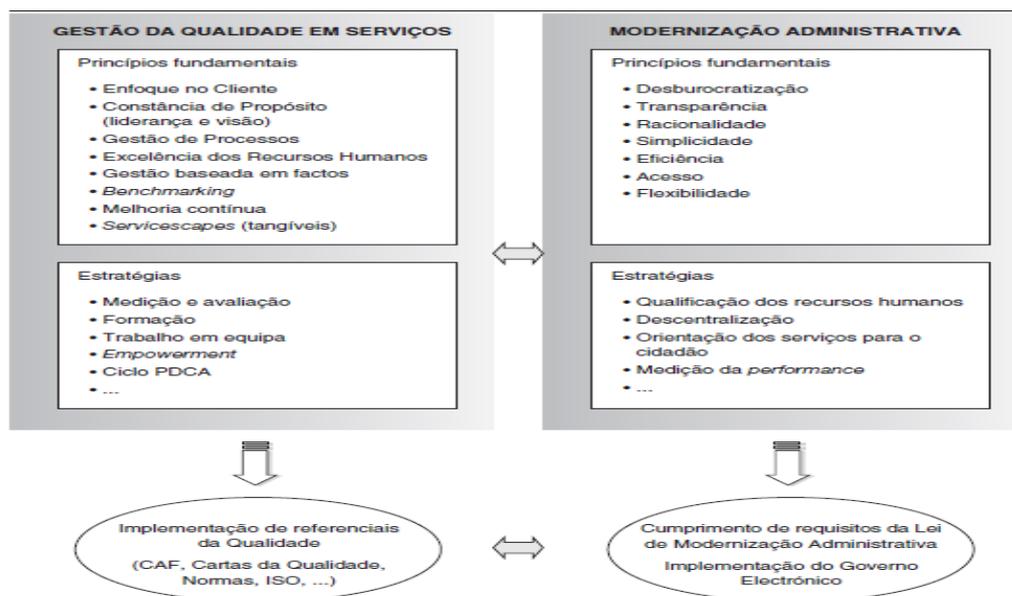
---

<sup>29</sup> 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. (Diário da República - <http://dre.pt/sug/1s/diplomas-lista.asp>)

actuações de “normalidade” (como defende Rocha (2001)) para se atingir serviços de qualidade.

Segue-se a figura nº2 com a apresentação da dualidade dos princípios da modernização administrativa e a gestão da qualidade, que no nosso entender sintetiza os principais conceitos abordados no estudo.

**Figura nº 2 – Modernização Administrativa VS Gestão da Qualidade**



Fonte: Sá e Sintra (2008:67)

### 7.4 – Normas ISO 9001 - um modelo de gestão da qualidade.

No presente capítulo abordaremos um modelo de gestão da qualidade nomeadamente as Normas ISO<sup>30</sup> 9001, e conseqüentemente apresentaremos de forma breve, a família das normas ISO 9000.

Começaremos por fazer uma breve e sucinta apresentação histórica das normas ISO: 9000, que conforme **Sampaio, P. (2008, 13:)** estas apresentaram a seguinte evolução:

**Quadro nº 15 - Evolução históricas das Normas ISO 9000**

<b>1959</b>	Estados Unidos desenvolveram o <i>Mil-Q-9858a Quality Program Requirements</i>
<b>1962</b>	NASA criou também o seu conjunto de <i>Quality Program Requirements</i> , para ser

<sup>30</sup> ISO – *International Organization for Standardization*

	cumprido pelos fornecedores do programa espacial
<b>1966</b>	Governo Britânico tinha criado a primeira campanha nacional para a qualidade e fiabilidade com o tema <i>Quality is Everybody's Business</i> .
<b>1968</b>	A NATO deu um grande contributo nesse sentido, criando os <i>AQAP – Allied Quality Assurance Procedures</i>
<b>1969</b>	<i>UK's Central Electricity Generating Board</i> e a <i>Ontario Hydro</i> no Canadá desenvolveram normas de garantia da qualidade que tinham de ser cumpridas pelos seus fornecedores.
<b>1971</b>	<i>British Standards Institute (BSI)</i> a primeira norma britânica de garantia da qualidade sectorial – BS 9000, especialmente desenvolvida para a indústria electrónica.
<b>1974</b>	BSI publicou a norma BS 5179 – <i>Guidelines for Quality Assurance</i>
<b>1979</b>	No final da década de 70, e após um trabalho conjunto entre as diferentes partes interessadas neste processo – Governo, empresas, entidades consultoras e auditoras, foi publicada em 1979 a primeira norma britânica de garantia da qualidade – BS 5750.
<b>1982</b>	Criação de um documento denominado <i>Standards, Quality and International Competitiveness</i> .
<b>Durante a década de 80, o BSI, com o apoio do Governo Britânico, exerceu um papel extremamente activo na divulgação e promoção da norma BS 5750 junto da comunidade internacional, tendo este processo culminado em 1987 com a aprovação das normas ISO 9000</b>	
<b>1987</b>	<b>Aprovação das normas ISO 9000</b> (Estava assim lançada a “primeira pedra” para a difusão mundial de sistemas da qualidade que actualmente conhecemos)
<b>1994</b>	Revisão das normas ISO 9000
<b>2000</b>	Nova revisão das normas ISO 9000, dando esta, origem e entra em vigor da Norma ISO 9001:2000 – Sistemas de Gestão da Qualidade, Requisitos
<b>2008<sup>31</sup></b>	Criação da ISO 9001:2008. Este documento EN ISO 9001:2008 foi preparado pelo Comité Técnico ISO/TC 176 <sup>32</sup> “ <i>Quality management and Quality assurance</i> ” (2008:6)

Fonte - Elaboração própria com base em Sampaio, P. (2008, 13:) e Instituto Português da Qualidade.

A *International Organization for Standardization (ISO)* é uma organização não governamental composta por 161 países, com um membro por país nos estados membros, com a Secretaria Central em Genebra, na Suíça, coordenadora do sistema. A ISO permite alcançar soluções que atendam às necessidades dos negócios e às necessidades mais amplas da sociedade. (International Organization Standardization)<sup>33</sup>

<sup>31</sup>Instituto Português da Qualidade [Norma Portuguesa (pp 1-46) – Sistemas de Gestão de Qualidade. Requisitos. ISO 9001:2008]

<sup>32</sup> “ISO/TC 176 is the "umbrella" committee under which the ISO 9000 series of quality management and quality assurance standards are being developed.” (ISO - <http://www.tc176.org/About176.asp>. )

<sup>33</sup> <http://www.iso.org/iso/about.htm>

Conforme corroboram Sá e Sintra (2008:60) as normas ISO são universais e adaptáveis a todas as instituições públicas, “constituem séries de standards reconhecidos a nível internacional, cujo objectivo é garantir a qualidade, assegurando que a organização dispõe de um sistema de qualidade formalizado e documentado, no âmbito do qual as actividades são planeadas e sistematicamente implementadas de forma a proporcionar confiança adequada de que a entidade está em condições de satisfazer os requisitos da qualidade de forma consistente (NP EN ISO 9000:2000) ”.

Segundo Sampaio, P. (2008: 17) as normas referentes aos sistemas de gestão da qualidade, são constituídas pelo conjunto das normas que seguidamente apresentamos (mesmo que de forma superficial):

- *NP EN ISO 9000:2005 – Fundamentos e vocabulário.*
- *NP EN ISO 9001:2000 – Requisitos.*
- *NP EN ISO 9004:2000 – Linhas de orientação para melhoria de desempenho.*
- *NP EN ISO 19011:2003 – Linhas de orientação para auditorias a sistemas de gestão de qualidade e/ou de gestão ambiental.*

Ainda, Sá e Sintra (2008:60) apresentam especial atenção à norma ISO 9004:2000 pois consideram-na como um “guia de auto-avaliação, favorecendo a realização de um diagnóstico interno com a identificação de áreas a melhorar.”

As edições de 2000 da ISO 9001 e ISO 9004 foram inicialmente desenvolvidas para formarem um “par consistente” de normas, cada uma com um foco diferente, mas concebidas para se complementarem. A finalidade da ISO 9001 consistia na especificação dos “requisitos para um SGQ<sup>34</sup> que visa fornecer confiança nos produtos da organização. Já o intuito da norma ISO 9004 era garantir as orientações para um sistema mais abrangente para assim melhorar o desempenho dos processos e a satisfação das necessidades e expectativas das partes interessadas (APCER 2010:24-33)

Contudo, para o nosso estudo a norma mais representativa e importante é a norma ISO 9001:2000 dado compreender os requisitos para a gestão da qualidade numa organização e além disso, foi a norma usada por todos os municípios alvo do nosso estudo. Segundo o

---

<sup>34</sup> SGQ – Sistema de Gestão de Qualidade.

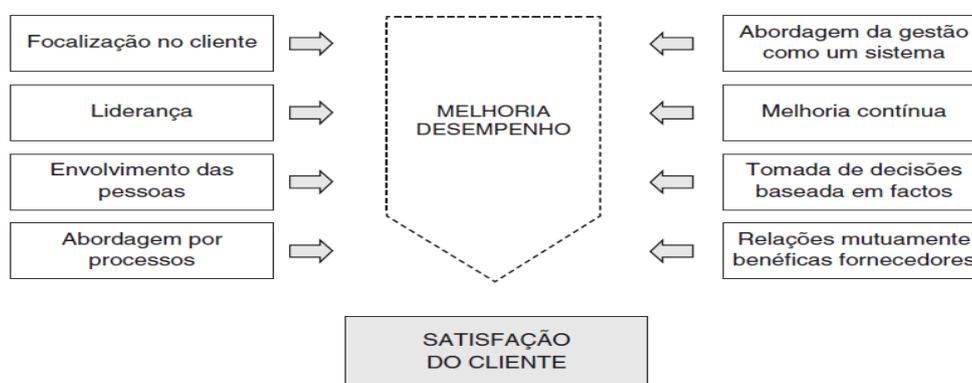
Instituto Português da Qualidade<sup>35</sup> (IPQ<sup>36</sup>) (2010) os requisitos específicos pela NP EN ISO 9001:2000, são:

- *Necessita demonstrar a sua aptidão para, de forma consistente, proporcionar produtos e/ou serviços que vão ao encontro dos requisitos do cliente e regulamentares aplicáveis;*

- *Visa aumentar a satisfação do cliente através da aplicação eficaz do cliente, incluindo processos para melhoria contínua do sistema e para garantir a conformidade com os requisitos do cliente e regulamentares aplicáveis;* (Instituto Português da Qualidade)<sup>37</sup>

Ainda e conforme regulamenta o Instituto Português da Qualidade, a norma NP EN ISO 9001:2000, está baseada em oito princípios de gestão, que passamos a evidenciar: i) Focalização no Cliente; ii) Liderança; iii) Envolvimento das pessoas; iv) Abordagem por processos; v) Abordagem à gestão através de um Sistema (SGQ); vi) Melhoria contínua; vii) Abordagem à tomada de decisões baseada em factos; viii) Relações mutuamente benéficas com fornecedores. Estes princípios são também apresentados pelas autoras Sá e Sinta como se pode constatar com a figura que se segue.

**Figura 3 – Princípios de Gestão da Qualidade segundo a norma ISO 9000**



Fonte: Sá e Sinta (2008:58)

<sup>35</sup> Segundo afirma Sampaio, P. (2008:18) “em Portugal, a tradução e publicação das normas é da responsabilidade do Instituto Português da Qualidade (IPQ), através do comité técnico 80 – CT 80”

<sup>36</sup> “O IPQ é o Organismo Nacional de Normalização (ONN) português, membro da ISO e do CEN, Comité Europeu de Normalização. A Normalização é desenvolvida com a colaboração de Organismos de Normalização Sectorial (ONS), reconhecidos pelo IPQ para o efeito. No domínio da qualidade, a Associação Portuguesa para a Qualidade (APQ) é o Organismo de Normalização Sectorial (ONS), que constitui a interface entre as Comissões Técnicas (CT) e o IPQ”. (APCER 2010:26)

<sup>37</sup> <http://www.ipq.pt/custompage.aspx?modid=1576&pagid=3352>

Não obstante e como já apresentamos anteriormente, em Novembro de 2008 há uma actualização da norma NP EN ISO 9001:2000 para NP EN ISO 9001:2008, que veio substituir a anterior. Esta reedição “vem reafirmar, o seu papel enquanto referencial de gestão das organizações, num contexto de permanente mudança e de crescente globalização, indo ao encontro das expectativas manifestadas pelos seus utilizadores e que se podem traduzir na frase: “pequenas mudanças, grandes oportunidades”” (APCER, 2010:3). Notar, com especial importância que a edição de 2008 da NP EN ISO 9001 “não introduziu, retirou ou alterou os requisitos definidos na edição de 2000, tendo apenas introduzido clarificações” (APCER 2010:18)

Aquando a publicação da NP EN ISO 9001:2008, a ISO e o IAF<sup>38</sup> acordaram um plano de implementação para assegurar uma migração suave da NP EN ISO 9001:2000 para a certificação acreditada de acordo com a NP EN ISO 9001:2008, após consulta com grupos internacionais, que representam organismos de certificação e utilizadores dos serviços de certificação ISO 9001 (ISO/TC 176/SC 2/N 835).” (APCER 2010:24)

Portanto, com esta nova publicação, a família das normas ISO 9000 passa a ser constituídas pelo conjunto anteriormente apresentado – com uma adenda à ISO 9001:2000 para ISO 9001:2008 – sendo consideradas as normas centrais. É importante tomar conhecimento da existência das normas adicionais da família ISO 9000<sup>39</sup>, desenvolvidas pela ISO/TOC 176, assim como consultá-las quando necessário.

Dado que a qualidade é condição para atingir níveis de excelência, e não sendo esta um fim em si mesma, a avaliação dos resultados, ou noutra perspectiva, a avaliação da qualidade dos serviços necessita de ferramentas de apoio. Assim, os autores Carapeto e Fonseca (2005:43) defendem que o cumprimento das normas ISO “ [...] é um mínimo que basta à certificação mas que não garante necessariamente a excelência nos resultados da actividade [...] ”. Sustentam a necessidade de melhoria contínua, “ [...] adaptando os controlos de qualidade como instrumentos de gestão correntes [...] ”, para dessa forma colmatarem deficiências e evitarem erros, “através de processos de auto-avaliação, que envolvem uma apreciação regular das actividades e resultados da organização, permitindo distinguir quais os pontos fortes e os pontos a melhorar para avaliar, assim, o progresso da organização rumo à excelência.” É por causa da relação da melhoria contínua que achamos pertinente falar das normas ISO como ferramentas de apoio para avaliar a qualidade.

---

<sup>38</sup> IAF - International Accreditation Forum

<sup>39</sup> Vide anexo 4

Consideramos, e após várias leituras e opiniões de autores, que a melhoria contínua deve ser um objectivo constante no seio da organização, para dessa forma obterem o aumento da capacidade da organização no cumprimento das expectativas do cidadão, aperfeiçoando continuamente a eficiência e eficácia de todos os processos, apondo noções de melhoria assim como, estabelecendo medidas e objectivos para conduzir e procurar oportunidades de melhoria.

Dessa maneira a organização pode desenvolver planos de acção mais competitivos, envolvendo pessoas e promovendo oportunidades e estímulo para elas. No entanto, é necessário que a organização demonstre não apenas a conformidade com os requisitos, mas também a melhoria contínua da eficácia do sistema de Gestão da Qualidade.

A norma ISO 9001:2000 (abrangente da gestão da qualidade) é uma norma que especifica requisitos para um sistema de gestão da qualidade onde uma organização precisa de evidenciar a sua competência para, de forma consistente, “proporcionar produtos e/ou serviços que vão ao encontro dos requisitos do cliente e visa aumentar a satisfação do cliente através da aplicação eficaz, incluindo processos para melhoria contínua do sistema e para garantir a conformidade com os requisitos do cliente e regulamentares aplicáveis”<sup>40</sup>. (Instituto Português da Qualidade)

Como apoio à norma ISO 9001: 2000 está a melhoria contínua pois esta tem como consequência a diminuição de custos, desperdícios e o incumprimento de prazos. Mas para que isto aconteça, e como já referimos anteriormente, não basta atingir e manter um determinado grau de qualidade dos serviços, é necessário actuar no sentido de melhorar continuamente, e para que esse trabalho seja alcançado com mais êxito deve haver controlo da qualidade.

A finalidade da melhoria contínua a nível autárquico passa por “promover uma filosofia de melhoria contínua [...] que se traduza no aumento da sua capacidade para cumprir os requisitos”.(APCER, 2007:54)

Os requisitos referidos anteriormente baseiam-se no princípio de gestão da ISO da melhoria contínua, resumindo-se numa abordagem ordenada da metodologia PDCA (como subseqüentemente mostraremos) no sentido da melhoria do desempenho do sistema organizacional. De referir ainda que o propósito da melhoria contínua do SGQ consta no incremento de atingir a satisfação dos clientes e de outras partes interessadas.

---

<sup>40</sup> Instituto Português da Qualidade - <http://www.ipq.pt/custompage.aspx?modid=1576&pagid=3352>

As acções de melhoria a nível autárquico compreendem, conforme o Guia Interpretativo da NP EN ISO 9001:2000 na Administração Pública Local (2007:54-55) o seguinte:

- *Análise e avaliação da situação existente com a finalidade de identificar áreas de melhoria;*
- *Realizar actividades de “benchmarking” com outras entidades autárquicas;*
- *Estabelecimento de objectivos de melhoria;*
- *Procura de soluções possíveis para atingir os objectivos;*
- *Avaliação dessas soluções e selecção da mais adequada;*
- *Implementação da solução seleccionada;*
- *Medição, verificação, análise e avaliação dos resultados da implementação para determinar que os objectivos foram atingidos;*
- *Formalização das mudanças.*

Consequentemente o controlo da qualidade perante a gestão de topo de uma organização terá de acontecer, havendo noção do que está a correr bem e onde pode melhorar, é através do cliente que se pode obter o feedback, pois é ele que lhe indica o grau de satisfação perante o serviço prestado, possibilitando assim às chefias avaliar os progressos ou insuficiências. Como vem expresso no Guia Interpretativo da NP EN ISO 9001:2000 na Administração Pública Local (2007:55) “ as informações de retorno dos clientes e das outras partes interessadas bem como os resultados das auditorias e das revisões do SGQ podem também ser utilizados para identificar oportunidades de melhoria.”

Conforme o apresentado, podemos observar que o ciclo da melhoria contínua, ciclo de Deming ou método PDCA – Planear, Fazer, Verificar e Actuar (e como já apresentámos anteriormente) que é uma ferramenta eficaz na Gestão da Qualidade e adaptável na generalidade para todo tipo de organização.

A nível autárquico a melhoria contínua pode ser implementada através de:

- Envolvimento e compromisso do Executivo;
- Liderança e envolvimento activo demonstrados pelos colaboradores a todos os níveis;
- Focalização em todas as partes interessadas;
- Integração nos objectivos da entidade autárquica e seu desdobramento a todas as funções e processos;
- Estabelecimento de uma cultura de melhoria e encorajamento da inovação e criatividade;
- Focalização nas pessoas e no trabalho de equipa;

- Acções de revisão e planeamento do SGQ;
- Entre outros. (APCER, 2007:55)

#### **7.4.1 - A Certificação da Qualidade**

A Certificação da Qualidade é um processo que em Portugal tem sido totalmente absorvido pelos serviços e entidades, sendo uma realidade bem presente. Salvos são os serviços públicos (e também privados) que não gozam a chancela da certificação. Dependendo dos objectivos da instituição a mesma pode deliberar quanto à norma e requisitos da família ISO 9000 a adoptar.

O autor Watson (2005: 11) defende que a presença da certificação numa organização apenas declara que esta tem definido a sua abordagem com vista a garantir a qualidade. Ou seja a certificação não garante a competitividade, mas é alavanca onde a partir da qual se pode construir a competitividade. Parece-nos claro, que o simples facto de uma organização ser certificada, traz mais credibilidade aos seus serviços, e defendemos que mesmo o município/utente/cidadão olha o serviço prestado e a organização prestadora do mesmo com mais confiança.

Na realidade e conforme Capela (2001:4), as organizações certificadas são preeminentes pois além dos aspectos formais agrupam outras características tais como: a melhoria e celeridade de processos; redução de custos; clarificação de funções e responsabilidades, a influência positiva que se exerce sobre os fornecedores, podendo promover melhorias da qualidade em cadeia e reduzir, substancialmente, as auditorias dos clientes.

Mascarenhas (2001:7-8) sustenta que o objectivo da Certificação da Qualidade é “a consciencialização de toda a organização de que a qualidade é economicamente vantajosa”.

Já Domingues (2003: 27) refere que “a certificação é apenas um elemento desse sistema e que se prende apenas com a garantia da satisfação dos requisitos da norma de referência. As normas ISO são modelos de garantia da qualidade e não se podem confundir com modelos de gestão. Pois a sua função é apenas garantir que a organização certificada é capaz de respeitar os requisitos da qualidade para fornecer serviços ou produtos em conformidade”. Também Capela (2001:1) define a certificação como sendo: “a avaliação de um Sistema da Qualidade feita com base no conjunto de requisitos do modelo ISO 9000:2000 e a subsequente emissão de um certificado que ateste a conformidade do Sistema da Qualidade avaliado, face ao referencial usado para essa avaliação”.

E por último Carapeto e Fonseca (2005: 43) defendem que “as organizações que queiram orientar a sua actividade por padrões conducentes à Qualidade Total não devem bastar-se com a certificação, ou seja, com a obtenção de um certificado de conformidade com requisitos impostos por normas ou padrões e qualidade (parâmetros formais que quantificam a qualidade) ”.

Estamos cientes que as organizações para continuarem o seu trabalho, ao produzirem cada vez mais e melhor e com patamares de qualidade elevados, não se podem apoiar somente no facto de serem certificados sendo que, a certificação representa somente, e como defende Chiavenato (2002: 693-696), “uma espécie de diploma que atesta que a organização cumpre as normas de Gestão de Qualidade estabelecidas pela ISO” estando, por isso, “em condições de produzir qualidade”.

Assim sendo como apresenta Capela (2001: 4-5), e dado que a certificação por si só não é suficiente para atingir a qualidade total, as normas podem ser alvo de anulação ou de perda de efectividade da validade do Certificado de Qualidade. A autora afirma ainda que as normas ISO não são isentas de análise depreciativas.

## II Parte

Considerado já numa fase introdutória do nosso estudo, a II Parte do relatório de estágio encontra-se dividido em três pontos. Primeiramente iremos falar do impacto modernização administrativa e da gestão da qualidade na Câmara Municipal de Mira, organização onde realizei o meu estágio, faremos uma breve abordagem ao conceito dos balcões “*one stop shop*” posteriormente, e já na fase final do estudo, apresentaremos as conclusões do nosso estudo.

Referimos ainda no início do relatório de estágio, que a Câmara Municipal de Mira foi contemplada neste estudo, dado ter sido a organização onde realizei o estágio e também pelo facto de ter iniciado o gabinete de atendimento ao munícipe. A escolha das autarquias A1, A2 e A3 deveu-se ao facto de serem serviços iniciados em momentos diferenciados no tempo, facto que consideramos importante, pois como afirma (Mintzberg:1995) a “idade” é uma característica que pode apresentar influência no grau de maturidade e no nível de melhoria das práticas de gestão implementadas.

Antes da realização das entrevistas, contactámos as autarquias através de carta, explicando o objectivo do estudo e solicitando a marcação da entrevista com o responsável pelo gabinete de atendimento ao munícipe das respectivas autarquias (anexo 2).

Em todas as entrevistas a que procedemos, as “testemunhas privilegiadas” eram, num dos casos o otimizador e responsável pelo gabinete, noutra Chefe de Divisão e entrevistámos ainda um Vereador Municipal, todos com responsabilidades pelos gabinetes de atendimento. Registámos as questões, com consentimento prévio por parte dos entrevistados, com o uso de um gravador.

Posteriormente procedeu-se à análise das entrevistas. Ao comunicá-los, encontramos na fase final do estudo, onde apresentaremos as conclusões – a interpretação das nossas interpretações - que efectivamente percepcionámos da aplicação do método - como suporte metodológico – e da análise de conteúdo e documental, pretendendo também fornecer pistas para investigações futuras.

Relativamente à contextualização do estudo há necessidade de analisar e perceber as mudanças que ocorreram nos municípios estudados, com a implementação dos respectivos gabinetes de atendimento ao munícipe. Optámos por apresentar os nossos resultados de uma forma linear, caso a caso, comparando-as e tentando explorar as modificações ocorridas no âmbito da modernização administrativa e da qualidade.

Finalizando, na perspectiva do nosso estudo, os gabinetes de atendimento ao munícipe podem ser entendidos como prestadores de um serviço, cómodo, rápido, eficiente e eficaz.

## ***1 – O impacto da Modernização Administrativa na Câmara Municipal de Mira (Sustentado na Nova Gestão Pública e na Gestão da qualidade)***

Após a realização do estágio que tivemos a oportunidade de realizar, da observação *in loco* dos processos e procedimentos, e da concretização de várias tarefas no âmbito do processo de modernização administrativa (ainda em curso), assim como, o contacto real que tivemos com a realidade administrativa autárquica actual, consideramos que a CMM, tem efectivamente realizado um processo sustentado, paulatino, mas consolidado, de modernização.

Foi possível constatar que o Município de Mira tem absorvido, interiorizado e implementado, as questões ligadas com a modernização administrativa e a gestão da qualidade, pese embora, efectivamente em algumas áreas mais do que noutras, o que reportamos como normal, dado que, por exemplo, nem todos os serviços estão no âmbito da certificação de qualidade.

Como já foi referido anteriormente no capítulo relativo à Gestão Pública e à Nova Gestão Pública, com esta última, a Administração Pública torna-se um sistema aberto para o cidadão/cliente/munícipe, onde este passa assim a ter um papel activo (e quiçá mesmo central ou vectorial) verificando-se uma maior aproximação da Administração Pública com a sociedade, quer seja às suas necessidades quer seja às suas vontades e expectativas.

Assim, deixamos de ter estruturas rígidas e hierarquicamente estruturadas e “carregadas” burocraticamente, ou como vulgarmente se diz “pesadas”, passando a ter uma orientação para o aumento da eficiência, da eficácia e duma maior qualidade dos serviços. Consideramos que estas mudanças e orientação, são o claro reflexo da actuação do conceito da nova gestão pública. Desta forma, entendemos ser correcto poder afirmar, que a modernização administrativa poderá ser considerada um propósito que vem dar resposta ao novo “paradigma” da prestação de serviços públicos. Contudo, é, em nosso entender, relevante afirmar e anuir que este “paradigma” ainda esteja pouco consolidado e em constante “ebulição”, sendo assim, no nosso ponto de vista um “pseudo paradigma” ou um “paradigma em afirmação ou construção”.

Questionamo-nos então, se não estaremos também diante de uma mudança social e cultural nos serviços públicos na Administração Local, pois o surgimento das novas práticas da

modernização tem ajudado ao desencadear de novas ideias de “saber fazer”, e mesmo de “saber ser” assim como a uma nova capacidade de “criar valor”.

Na Câmara Municipal de Mira é bem visível e patente na sua estrutura, a preocupação permanente com a “modernização administrativa” e com o sistema de gestão da qualidade, existindo, inclusive, pessoas destinadas e focalizadas para trabalhar somente nessas temáticas, havendo em tempos, sido criado na estrutura orgânica, uma “Unidade Orgânica Transitória de Modernização Administrativa”. Entretanto foi extinta e criado um Gabinete da Qualidade, Avaliação e Modernização Administrativa, que ficou na dependência directa do presidente, com poderes delegados no vereador (ou vereadores) respectivo.

A unidade orgânica referida anteriormente, foi constituída para dar resposta a um Projecto de Modernização Administrativa em concreto, que estava a ser desenvolvido pelo Município, com o objectivo de modernizar, através da simplificação e agilização de procedimentos, todos os serviços municipais, assegurando desta forma a coordenação das acções relativas aos projectos Sigria, Sicavim, Secur-Ria e Sal On-Line, criados no âmbito do Projecto Aveiro Digital onde foram desenvolvidas as condições para atingir os objectivos traçados, sendo que o Sal On-Line era o projecto de “charneira” no âmbito da modernização e que permitiu enquadrar e harmonizar o processo de certificação de serviços.

Os referidos objectivos passavam por: i) Promover uma estratégia global que assegure, de forma integrada com os objectivos gerais da autarquia, o desenvolvimento das acções necessárias à implementação do projecto da Modernização Administrativa; ii) Estudar e propor a definição dos objectivos programáticos, incorporando quer os contributos e experiências de outros equipamentos similares, quer as expectativas dos agentes, visando o envolvimento dos funcionários da autarquia na definição do programa; iii) Estudar e propor um modelo de gestão actualizado e coerente com os objectivos programáticos, visando alcançar níveis de excelência no serviço público a prestar, iv) Estudar e propor as medidas administrativas necessárias à implementação do projecto, nomeadamente, as que se prendem com a definição do seu enquadramento orgânico e recrutamento de pessoal técnico; v) Promover iniciativas de formação que visem o recrutamento futuro de pessoal técnico especializado; vi) Assegurar a supervisão ou o acompanhamento da realização dos concursos de aquisição de equipamentos ou de serviços que se revelem necessários para a implementação do projecto; vii) Assegurar a elaboração e acompanhamento de candidaturas a fundos comunitários e de mecenas ou outros, visando a sustentabilidade financeira do projecto; viii) Promover iniciativas de difusão do projecto, entre os funcionários e os munícipes; ix) Assegurar, após a implementação o modelo

de gestão e respectivo enquadramento orgânico e institucional. (Câmara Municipal de Mira, 2010)<sup>41</sup>

Com este projecto Sal – On Line (do Programa Aveiro Digital) pretendeu-se a maximização de todo o trabalho anteriormente desenvolvido com vista a: qualificar e personalizar o atendimento dos munícipes; descentralizar informação para as Juntas de Freguesia; oferecer informação mais clara e eficiente aos munícipes; melhorar as condições de atendimento aos cidadãos; integrar os colaboradores da autarquia na “nova filosofia” da organização; aplicar e articular todos os conteúdos destes projectos com a certificação da qualidade e com a crescente prestação de serviços autárquicos On-line (em curso). (Câmara Municipal de Mira, 2010)

Com este projecto pretendeu-se ainda, “lançar as bases” e fundar alicerces sustentados para as novas acções que já se previam, como etapas subsequentes destes processo, que se queria crer não terminasse a sua evolução nos tempos mais próximos.

Seria assim, um processo em permanente crescimento, em constante avaliação (reflexão e como tal sujeito a reformulação) e também em permanente adaptação.

Resultado dos objectivos pretendidos e compreendidos com o projecto da dita “Modernização Administrativa” (ainda) em curso, a pretensão do Município era determinar que os esforços se viessem a rever em diversas acções como: i) Criação de um Gabinete de Atendimento ao Município (centralização de todos os procedimentos de atendimento presencial, o que neste momento é uma realidade presente no Município de Mira, sendo que ainda não ultimada); ii) Aquisição de equipamento moderno, confortável e funcional que permitisse ao Município a prestação de um serviço de qualidade; iii) Elaboração e distribuição do Guia do Município, iv) Informatização das Juntas de Freguesia; v) Descentralização da informação municipal, concretizada mediante a informatização das instalações das Juntas de Freguesia, ligadas em rede aos serviços do Município de Mira.

Estes são alguns dos objectivos ou etapas, a serem concretizadas de forma desfasada no tempo. Não se pretendia fazer um processo, antes pretendia-se fazer “um caminho” que teria de ser feito, e de ser feito pelos colaboradores, onde a “filosofia” inicial estaria em permanente “questionamento” em constante avaliação e aberta à crítica, a sugestões de melhoria continua. Seria assim um processo não finalizado e não dogmático, um “caminho” a percorrer pelos colaboradores (todos, desde os administrativos aos eleitos passando pelas chefias intermédias e de divisão) e com os colaboradores.

---

<sup>41</sup>[http://www.cm-mira.pt/Templates/GenericDetails.aspx?id\\_object=3063&divName=911s1114&id\\_class=1114](http://www.cm-mira.pt/Templates/GenericDetails.aspx?id_object=3063&divName=911s1114&id_class=1114)

Ainda, e consequência da pretensão para a prestação dum “novo serviço” seria imperioso implementar um novo modo de funcionamento dos serviços. Desde o início que se planeou alterar as instalações municipais no sentido de proporcionar condições para um atendimento melhor e mais eficaz.

Na linha de um atendimento mais assertivo, a médio prazo, ambiciona-se a possibilidade dos munícipes não terem necessidade de se deslocarem à sede do Município, proporcionando assim uma melhoria e rentabilização dos serviços prestados ao cidadão, seja pela simplificação dos procedimentos, pela delegação de competências, ou seja, como é objectivo prioritário, que se tenciona alcançar pela criação da plataforma de atendimento multi-canal. Para a concretização deste último objectivo será necessário reequacionar toda a estrutura informática do município em função do projecto que está em desenvolvimento, havendo neste momento a necessidade premente de criar uma estrutura física diferente que permita a criação das condições básicas para a aplicação da estratégia de modernização em curso.

Esta mais-valia que se pretende proporcionar aos munícipes – a não necessidade de contacto presencial e como tal a possibilidade da não deslocação – integra ainda em si a ambição de, no futuro, facultar o acesso dos cidadãos, por exemplo, relativamente aos pontos de situação dos respectivos processos pendentes de decisão municipal.

Este passo irá indubitavelmente deixar transparecer uma imagem de modernidade e de eficiência, perante os munícipes, pois estamos diante de uma realidade da massificação das TIC, sendo que também irá, como é óbvio, aliviar e otimizar em muito a prestação dos serviços. Estamos certos e conscientes quanto à importância da “tecnologia” neste tipo de alteração procedimental, mas também temos de nos consciencializar e não podemos descuidar que as práticas tendentes e subjacentes a esta “modernização”, em grande parte, dependem essencialmente das pessoas, do seu comprometimento com a organização, da coordenação das equipas de trabalho da autarquia e do envolvimento dos decisores políticos.

Reportando-nos à Câmara Municipal de Mira que vai ao encontro do que já foi exposto anteriormente, relativamente à existência de um gabinete da qualidade, avaliação e modernização administrativa que veio suceder à unidade orgânica transitória para a modernização administrativa. Também os autores Bravo, A & Sá, J. (2000:139), tal como nós, defendem que “a eficácia de programas de modernização administrativa pública, dependem bastante do envolvimento dos dirigentes dos serviços e dos próprios funcionários”

O uso das TIC poderá ser considerado o grande alicerce desta construção e um contributo inestimável para uma vertente de modernidade nos serviços municipais, contribuindo para a desburocratização, assim como para a diminuição dos tempos de espera

(apreciação) e de decisão, permitindo reunir, congregar e disponibilizar o máximo de informação para apoio à acção do colaborador e para suporte das decisões da gestão.

Evidentemente que o contributo das TIC só poderá efectivamente actuar no âmbito deste processo de modernização, que leva a uma nova etapa de modernidade, se houver todo o software de apoio e sobretudo se o mesmo estiver operacional, for inter-operável entre si e estiver em permanente actualização (“carregamento” de dados).

É importante apostar na qualidade dos serviços prestados, é essencial perceber a constante inovação tecnológica que existe e essencialmente “democratizar” o uso da Web que deverá contribuir para o desenrolar de soluções à medida das necessidades do município.

Relativamente ao uso das TIC na Câmara Municipal de Mira, o software e plataformas utilizadas são maioritariamente da Associação Informática da Região Centro (AIRC – de que o Município de Mira é sócio fundador) e outras são criadas pelos próprios serviços técnicos da Câmara Municipal (pelo gabinete de Gestão dos Sistemas de Informação). Assim é usado, entre outras, o Sistema de Gestão Documental (SGD), o Sistema de Processos de Obras (SPO), Sistema de Gestão de Pessoas (SGP), as plataformas “Arquivo – plataforma de gestão de informação”, Agenda Online, SIG Mira e o Cadastro Predial, a Informação Meteorológica (tecnologia da AIRC e Aveiro Digital), etc.

Com o SGD e o SPO é possível (mas ainda não totalmente posto em prática), além do tramitar dos pedidos dos utentes, saber em que fase se encontra determinado processo, permite emissão de pareceres superiores, despachos, informações, assim como assinar digitalmente. Estas aplicações foram adquiridas pela CMM no âmbito dum primeiro (e já longínquo) passo de modernização administrativa e com o intuito de desburocratizar, consequentemente desmaterializar procedimentos e abandono do papel. Ao obter estas novas funcionalidades houve por parte das chefias a sensibilidade para formar adequadamente os seus utilizadores para um funcionamento assertivo e adequado da mesma. A formação permanente e constante na utilização destas novas tecnologias e aplicações é essencial, pois se assim não for, não se consegue aproveitar ao máximo as potencialidades destas ferramentas.

Relativamente à gestão da qualidade, e como já referido anteriormente, é outra realidade bem vincada na Câmara Municipal de Mira. O Município de Mira tem alguns serviços certificados pelas NP EN ISO 9001:2000, expectando assim, com a concretização da mesma, aumentar a qualidade e eficiência da prestação dos serviços aos munícipes, efectuar uma análise das funções e competências que lhe permita controlar melhor os prazos e acções, e consequentemente, alcançar com tudo isto, uma redução de custos e proporcionar a satisfação

total dos munícipes, assim como obter uma maior credibilidade nos serviços mediante os mesmos.

Os objectivos que se perspectivam alcançar com a certificação da qualidade caminham no sentido da melhoria das competências profissionais dos funcionários, levando à transformação de atitudes no dia-a-dia, prestando um melhor serviço através do fomento do espírito de equipa, com o aumento das suas potencialidades pessoais e profissionais. Também reforçar a organização da autarquia, com maior eficiência dos processos e melhor gestão dos recursos é um dos objectivos esperados, incrementando o trabalho em equipa para um melhor desempenho do grupo. Por último temos a promoção estratégica de desenvolvimento local, onde se pretende uma melhor satisfação dos munícipes, uma postura pro-activa da implementação do Sistema de Gestão da Qualidade, sendo que é uma chave importante na relação entre as actividades camarárias e o munícipe. (Câmara Municipal de Mira, 2010)

## ***2 - Gabinete Integrado de Apoio ao Munícipe: Estratégias Aplicadas para Satisfação do Cliente/Munícipe.***

Ao olharmos para a evolução da modernização administrativa no nosso país, facilmente percebemos que esta é uma preocupação da Administração Pública há já algum tempo, existindo a procura incessante de novos modelos de fornecimento de serviços de forma a responder às necessidades dos cidadãos e das empresas que directamente interagem com a Administração local, pois “colocar o cidadão no centro de uma Administração Pública moderna e transformada” é o objectivo para o qual aponta a estratégia de modernização administrativa” (CMP,2009:8)<sup>42</sup>

### ***2.1 – Os balcões “One Stop Shop”.***

Antes, e no que respeita ao conceito “*One Stop Shop*”, abordaremos de forma breve e sucinta, o modelo tradicional de atendimento na administração pública (no nosso estudo concreto na Administração Local), para que dessa forma seja possível, e mais fácil compreender a evolução para o novo conceito de atendimento integrado.

Tradicionalmente os cidadãos deslocam-se aos serviços da Administração Pública tinham de recorrer a mais que um balcão de atendimento para usufruir de um serviço, consequência de um atendimento disperso e funcionalmente segmentado. Consequência deste tipo de atendimento surge a insatisfação dos clientes, pois, para resolverem determinada

---

<sup>42</sup> Câmara Municipal do Porto (2009) - Guia de Boas Práticas para o Atendimento Multicanal Integrado

questão necessitam de várias deslocações aos serviços onde conseqüentemente são vítimas das várias filas de espera, tornando o atendimento moroso e oneroso. Uma outra característica do modelo tradicional de atendimento é que este foca-se unicamente no canal presencial de atendimento, levando ao dispêndio de tempo e uma sucessão de contactos frustrantes com a administração. (CMP, 2009:11)

Actualmente e consequência da reforma administrativa e da emergência do conceito de nova gestão pública é pretensão da Administração Pública proporcionar ao cidadão uma prestação de serviços públicos mais eficiente e eficaz. No âmbito da modernização e de uma melhor administração “urge a implementação de um novo modelo de atendimento, orientado para a necessidade dos cidadãos e empresas, caracterizado pela prestação de serviços transversais, de modo integrado através do canal da sua conveniência.” Sob o paradigma multicanal integrado, todos os assuntos podem ser tratados apenas com um único contacto, podendo ser pessoal, via telefone, fax internet ou por outro meio/canal. (CMP, 2009:12)

Reflexo do conceito “integrado” advém dele, sinónimos como “organização, integração e disponibilização” que nos conduz ao conceito de “balcão integrado, apresentado como um só espaço físico ou virtual, orientado para a prestação de serviços transversais integrados, normalmente complexos, que envolvam a participação de múltiplos serviços na sua resolução, associados a um processo, evento ou necessidade”. (CMP, 2009:13)

Ao atendermos aos conceitos de “balcão integrado e multicanal” conjuntamente, verifica-se que o Atendimento Multicanal Integrado deve permitir acesso à panóplia de serviços fornecidos pela Administração, via uma única janela de acesso, num local conveniente (físico ou electrónico). Existe o reconhecimento que a integração de serviços é o “primeiro passo”, para a orientação do cliente, somente com um único ponto de acesso, assumindo-se assim o conceito de Balcão Único (*One Stop Shop*), como sinónimo de atendimento multicanal integrado. (CMP, 2009:13)

Resumidamente o atendimento multicanal integrado “caracteriza-se pela prestação de serviços transversais, orientados para a satisfação das necessidades dos cidadãos e empresas, relacionadas com eventos da sua vida, prestados no canal da sua conveniência, presencial, telefone e internet, permitindo a um cidadão ou empresa iniciar uma interacção com a autarquia num canal e acompanhar a sua evolução noutra canal” (CMP, 2009:13)

Reportando-nos ao início deste relatório e como afirma Vidigal (2001) o conceito de “*One Stop Shop*” advém da centralização do serviço e relaciona-se com o aglomerar no mesmo local de vários serviços. Ainda, o conceito de Balcão Único emerge, “com o objectivo de estimular a capacidade de inovação em matéria de simplificação por parte de todos os que

exercem funções públicas, na administração local ou central, beneficiando assim da sua experiência profissional e relação de proximidade com os utentes”<sup>43</sup>

Os modelos actuais de atendimento tendem a concentrar todas as funções num único ponto de atendimento, orientado para o cliente, uma vez mais conhecido como conceito de "Balcão Único ", fundamentado num modelo de atendimento que se baseou na segmentação das áreas de atendimento, por tipos de serviços prestados.

Concluindo, o Balcão único traz benefícios como: i) melhorar o serviço prestado a um menor custo; ii) satisfazer os requisitos do utilizador, facilitando serviços que são flexíveis, acessíveis, completos, fáceis e seguros; iii) diminuição de custos de operação por aumento de eficiência; iv) permite estratégias de complementaridade na interacção com cidadãos; v) permite tirar partido do digital e da interacção da medição digital como alternativa aos canais tradicionais de contacto directo (em especial o atendimento presencial – balcão – e o telefone ou telemóvel), que exigem altos custos de operação). (CMP, 2009:14)

Finalizando, consideramos que o balcão único é a soma das formas para combater a burocracia.

## **2.2 – O caso dos municípios entrevistados.**

Já foi dito por nós anteriormente que os Municípios onde foram efectuadas as entrevistas apresentam “idades” diferentes no que toca ao seu início de funções dos serviços em *One Stop Shop* e por isso é que foram escolhidos para o estudo. Em torno dos mesmos elaborámos o nosso estudo de forma a contemplar o início do processo de institucionalização dos gabinetes de atendimento ao munícipe assim como todas as mudanças que implicaram e as “ferramentas” utilizadas.

Na apresentação dos resultados, as autarquias serão identificadas por A1, A2 e A3, sendo que quando se dirigiu o pedido às mesmas, para a realização das entrevistas, se afirmou que a identidade iria ser preservada. De referir ainda que a apresentação dos resultados, serão reflexo das respostas das “testemunhas privilegiadas” e da observação *in loco* que tivemos com os respectivos gabinetes de atendimento em estudo.

A Câmara Municipal A1 foi a primeira organização autárquica que implementou na sua estrutura orgânica um gabinete de atendimento ao munícipe. A autarquia foi pioneira na implementação do atendimento ao munícipe dentro do conceito “*One Stop Shop*” em Portugal.

---

<sup>43</sup> <http://www.significado.pt/pagina.php?pagina=9> consultado em 03/05/10

A autarquia A1 iniciou funções com o Gabinete de Atendimento ao Múncipe (GAM) em Dezembro de 1996, a A2 em Outubro de 2008 e a A3 em 2001.

Desta forma passamos à apresentação dos resultados e ilações conseguidas por nós através da aplicação do método da entrevista.

<b>1. Quando se pensou em fazer um gabinete de Apoio ao múnice na autarquia quais eram as dificuldades sentidas?</b>		
<i>(A1)</i>	<i>(A2)</i>	<i>(A3)</i>
-Resistência à mudança/medo do futuro; - Falta de formação por parte dos funcionários para responder a todas as áreas dos serviços que a autarquia prestava.	- Foi o aglomerar todos os serviços da autarquia num só espaço, evitando o transtorno ao múnice de andar a deslocar-se de secção em secção.	- Após visita a outros gabinetes de atendimentos (Águeda e Felgueiras), perceberam que o que pretendiam para o seu gabinete era um serviço o mais polivalente possível abandonando os atendimento seccionados. -Necessidade de informatizar informações.

Tanto em A1 como em A2, as maiores dificuldades sentidas nos municípios quando se pensou implementar um novo serviço eram principalmente ao nível dos recursos humanos. A ideia da mudança assustava todos os funcionários.

Particularmente no caso de A2 uma dificuldade era (e dentro do conceito do que é hoje um balcão único) aglomerar os serviços todos num mesmo espaço de forma a ir ao encontro das necessidades dos múnices.

Em A1 dado ser o primeiro serviço autárquico dentro do conceito de balcão único a funcionar em Portugal, onde tudo iria ser tratado e todos iriam ter de atender tudo, a relutância entre os funcionários era muita. Consequência desse factor era a falta de formação dos funcionários para esse tipo de trabalho, pois todos os funcionários do atendimento teriam que responder em todas as áreas dos serviços que a autarquia prestava.

Para que o GAM avançasse em A1 houve por parte dos mentores da implementação do gabinete um grande trabalho de mentalização das pessoas para a mudança que se avizinhava, e para a resolução da questão da falta de formação, a estratégia adoptada para o começo do funcionamento do serviço, passou pela afectação de três funcionários a cada sector para o atendimento. Inicialmente só prestavam o serviço para que estavam habilitados, mas concomitantemente iam fazendo um trabalho de auto-formação noutras áreas.

Em A2 a grande preocupação aquando a implementação do Gabinete de Atendimento Integrado (GAI) foi o aglomerar de todos os serviços num só espaço, evitando que o munícipe, ao dirigir-se aos serviços da Câmara não andasse a percorrer as várias secções. Adoptaram assim uma metodologia onde o munícipe, com uma só pessoa – um interlocutor – pudesse tratar todos os assuntos. Conforme a entrevistada em A2, o grande objectivo deste tipo de serviços – do balcão único – não é mais que a agregação de todos os serviços que a autarquia presta ao munícipe num só espaço, evitando-lhe o transtorno de andar de serviço em serviço.

## 2. Quais foram as principais e iniciais concepções do GAM numa óptica de gestão com (de) qualidade?

A1	A2	A3
- Aquando a implementação do GAM numa óptica de qualidade o que ambicionavam era a melhoria contínua.	- Foi no GAI que iniciaram e implementaram o sistema de gestão da qualidade.	- Qualidade e uniformização dos documentos e procedimentos; - A nível de procedimentos cada serviço criou instrumentos para os “espelharem”;

Em A1 quando se pensou criar o serviço *One Stop Shop*, não seguiram uma linha orientadora baseada em nenhum modelo de gestão da qualidade.

Na A2 a par com um processo de modernização administrativa iniciaram também um sistema de gestão de qualidade e o mesmo foi implementado no GAI. Em A3 procederam-se a alterações a nível procedimentais, alteração de modelos, de forma a uniformizar documentos, e procedimentos no âmbito de uma maior eficiência e eficácia.

## 3. Quais os modelos de gestão da qualidade usados para o desenvolvimento do processo de mudança?

A1	A2	A3
-Quando iniciaram funções no GAM não usou nenhum modelo teórico. - Actualmente o sistema de gestão de qualidade é NP EN ISO 9001:2000.	- NP EN ISO 9001:2008	- NP EN ISO 9001:2000, mas estavam em processo de mudança para as NP EN ISO 9001:2008

Há excepção de A1, tanto A2 como A3, ao implementarem os seus gabinetes de atendimentos tinham presentes as normas ISO 9001:2008 e ISO 9001:2000, respectivamente. Aquando da entrevista a A3 encontrava-se em transição para as normas ISO 9001:2008.

Em A1 o desenvolvimento de todo o processo foi no sentido de melhorarem continuamente o gabinete. Só há sensivelmente 5-6 anos é que a A1 implementou um sistema de gestão da qualidade, ISO 9001:2000.

4. Como foi feito o diagnóstico e o plano e acção?		
A1	A2	A3
- O entrevistado não se sentia capaz de responder à questão.	- O diagnóstico assentava na necessidade de aglomerar todos os serviços. - Depois: “Onde é que poderá ser?”; “Onde vamos criar o GAI?” - Tinha de obedecer às características de ser: um espaço aberto, amplo, acolhedor ao mesmo tempo, ter salas técnicas de atendimento e vários postos. - Estruturaram o gabinete de atendimento de forma a haver interligação entre o <i>front-office</i> e o <i>back-office</i> .	- Com a visita a outras autarquia e adequação à realidade de Oliveira de Azeméis.

O entrevistado em A1 não se sentia capaz de responder à questão, mas nós através da análise da entrevista, percebemos que a ideia do gabinete de atendimento se foi desenvolvendo de uma forma paulatina. Pois consideramos que de outra forma não poderia ter sido, dado que A1 foi a primeira autarquia em Portugal a oferecer um serviço deste tipo aos munícipes. Deveu-se a um trabalho de mentalização por parte dos mentores do gabinete aos futuros colaboradores do gabinete de atendimento. O gabinete foi iniciado num primeiro espaço que não era o actual, enquanto o mesmo, sofria obras. Iniciaram o GAM com a utilização de um balcão que já existia no referido espaço.

Em A2 e A3 dado serem gabinetes criados mais tarde, já existiam outros para serem usados como linha orientadora. Em A2 o GAI ao ser estruturado foi devidamente pensado no que tocava à interligação dos serviços, começou logo com uma panóplia de requisitos base.

Havia consciência do que se pretendia e desejava, bastava pois, estudar bem as hipóteses para conseguirem as soluções mais assertivas de forma a responder aos requisitos de base definidos.

**5. Podia explicar-me de uma forma sucinta todo o processo de implementação do GAM? 5.1 A implementação foi feita toda de uma só vez? 5.2 Foi sequenciado e com que sequência?**

<i>A1</i>	<i>A2</i>	<i>A3</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- A implementação foi sequenciada;</li> <li>- Tem de haver melhoria constante.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementação feita toda de uma só vez;</li> <li>- Imagem uniformizada;</li> <li>- Para o atendimento em <i>front-office</i> apostaram nas pessoas com mais carácter para o atendimento e que gostavam de atender.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A implementação do GAM foi feita de uma só vez;</li> <li>- Começou por ser sectorizado mas rapidamente passou à polivalência no atendimento.</li> <li>- Também têm uma carrinha que circula pelas freguesias que se chama “O GAM sobre Rodas”</li> </ul>

Na autarquia A1, consequência das características da sua concepção, foi um gabinete que foi implementado de forma sequenciada. Consideramos que teve duas fases mais marcantes, primeiro começaram por ter um espaço, que não era o definitivo, mas trabalhavam já dentro do conceito de balcão único, enquanto aguardavam pela construção do espaço que é actualmente o gabinete de atendimento. De referir ainda que o serviço de tesouraria manteve-se seccionado, funcionando à parte dos restantes serviços. Uma segunda fase foi a mudança para o novo espaço, com os diferentes balcões de atendimento. A acrescentar aos já existentes, criaram um posto avançado de triagem que tem como função fazer a inscrição dos munícipes para os respectivos atendimentos. Desta forma, o “velhinho” sistema de senhas foi substituído por um moderno “ecrã” onde o munícipe é identificado pelo nome e não por um número.

Mais uma vez, consequência da circunstância da idade dos gabinetes de atendimento das autarquias A2 e A3, e devido o facto dos mesmos terem sido implementados de uma só vez, obedecendo já a uma adequada planificação (todo o gabinete foi pensado e estudado anteriormente à sua execução)

**5.3 E ao nível estrutural da autarquia e dos serviços (back e front office) houvera mudanças? Quais?**

<i>A1</i>	<i>A2</i>	<i>A3</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sim, houve mudança e continua a haver;</li> <li>- Começo de novos serviços de digitalização e saneamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não houve mudanças a nível estrutural porque o gabinete foi pensado de forma a preservar o contacto do <i>back-office</i> com o</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A autarquia tem serviços muito descentralizados;</li> <li>- Houve adequação na macroestrutura;</li> </ul>

liminar; - Abandono do papel; - Emissão de documentos na hora; - Em cada atendimento existe um posto de cobrança.	<i>front-office</i> ; - Os colaboradores do <i>front-office</i> sabem tudo mas nada ao pormenor, necessitando assim de apoio mais específico. - Uso do SGD para circuito e tratamento dos processos entrados na câmara. (Papel só mesmo o estritamente necessário – aprox. 10%)	- Uso do SGD para a tramitação processual e fazem sua prática a assinatura digital através do cartão do cidadão.
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Nesta questão, as três autarquias apresentaram mudanças a nível estrutural. Em A1 e consequência da sua implementação sequenciada, além do novo posto avançado de triagem no atendimento, exterior ao *front-office* criou-se um serviço que se chama o “saneamento liminar”. Este serviço trabalha directamente com o gabinete de atendimento e tem como funções validar os requerimentos “entrados”. Ou seja, as pessoas que trabalham no saneamento liminar tem de verificar se os requerimentos estão devidamente instruídos e se podem seguir para os respectivos serviços que trabalham em *back-office*. Se houver alguma inconformidade, os munícipes serão notificados e aconselhados. Consideramos importante este passo, pois evita que os requerimentos andem pelos diversos serviços sem estarem completos. Também foi novidade para o GAM em A1 a possibilidade da emissão de documentos na hora (desde que o munícipe trouxesse toda a documentação necessária para se poder prestar esse serviço.)

Uma outra mudança na autarquia foi o abandono do papel, ou seja, no *back-office* e *front-office* os documentos são tramitados digitalmente através do Sigma Flow. Ou seja, os requerimentos dão entrada no gabinete de atendimento, são digitalizados e todo o tratamento é feito digitalmente.

Também em A2 e A3 a realidade “paper free” está bem vincada. Ambas tramitam os seus documentos através do software AIRC o Sistema de Gestão Documental – SGD. Inclusivamente em A3 todos os despachos, pareceres, informações, etc., já são assinados digitalmente através do cartão do cidadão. Por último e relativamente a A3, esta é uma autarquia com os serviços bastante descentralizados sendo que quando se pensou e planeou o gabinete, a nível estrutural teve de se fazer uma adequação à realidade e à macroestrutura.

<b>6. Quais foram as principais preocupações?</b>		
<i>A1</i>	<i>A2</i>	<i>A3</i>
- Inicialmente a grande preocupação era se o serviço	- Era e ainda hoje é que haja conformidade nas respostas aos	- Facilitar a vinda de o munícipe a um só espaço, sendo a

iria funcionar;	munícipes, que a mesma informação seja transmitida para o exterior. - Que todas as mesas façam o mesmo tipo de atendimento;	preocupação máxima a centralização dos serviços; - Ter postos de cobrança em cada balcão, para o munícipe efectuar todas as operações num só espaço; - Acessibilidade ao GAM, daí ter sido concebido no rés-do-chão – adaptação de uma rampa; - Criação de uma sala de espera para o munícipe.
-----------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Consideramos que nas três autarquias as preocupações, mesmo que diferentes como se apresenta na tabela anterior, encontram-se todas direccionadas para o munícipe, no sentido a da sua satisfação e da prestação de um serviço melhor.

No caso de A1 havia o receio de não conseguirem prestar os serviços que até à data da implementação do GAM prestavam. Em A2 a grande preocupação assentava na eficiência das respostas aos munícipes, pois para o bom funcionamento do gabinete e do serviço, todos os posto tem de fazer o mesmo tipo de atendimento, a informação que passa para o exterior tem de ser igual, respondendo a uma determinada questão exactamente da mesma forma. Por isso e para que não existam falhas a esse nível, é grande a preocupação do responsável pelo gabinete de atendimento em A2, que emite emails com alguma regularidade para os colaboradores do *front-office* com notas informativas a fim de evitar possíveis lacunas.

Criar um espaço direccionado para o munícipe, com toda a comodidade, acessibilidade e com resposta para todos os assuntos foi a principal preocupação de A3

**7. Dado que o GAM é construído para o utente, e estes são o centro da actividade dos serviços, “olharam” para as necessidades e expectativas dos mesmos? 7.1 De que forma?**

A1	A2	A3
- A própria concepção do gabinete foi reflexo disso. - Com a criação do gabinete, o munícipe gasta menos tempo, o atendimento é a melhor nível e mais cómodo. - Existe um posto de inscrição dos munícipes (triagem).	- Realização de inquéritos de satisfação; - O munícipe tem ao chegar ao gabinete tem um posto de triagem para ajudar a esclarecer eventuais dúvidas.	- Enumerado na questão anterior.

Nas três autarquias, independentemente do hiato de tempo que as separa, a criação e implementação dos respectivos gabinetes de atendimento ao munícipe foram na óptica da satisfação do cliente para um atendimento mais rápido, eficaz e eficiente, consequência da influência das tendências da modernização administrativa. Neste sentido e conforme os entrevistados foi importante a introdução de mudanças nos serviços com vista à melhoria da qualidade da prestação dos mesmos, diminuindo o tempo de resposta aos utentes, reorganizando os serviços de modo a torná-los mais céleres nas suas respostas.

### **2.3 – O caso da Câmara Municipal de Mira**

Feita a abordagem aos gabinetes de atendimento ao munícipe das autarquias onde efectuámos o estudo e aplicámos as entrevistas, passamos a apresentar o Gabinete Integrado de Apoio ao Munícipe (adiante designado GIAM), na Câmara Municipal de Mira.

Apesar do conhecimento interno, procedemos igualmente à aplicação da entrevista, usando o mesmo guião. A apresentação dos resultados será o reflexo da aplicação da entrevista e do conhecimento interno, dado a proposta visar a referida autarquia.

O GIAM é um serviço muito recente na Autarquia, à data da entrevista tinha sensivelmente 3 meses de funcionamento. Foi conseguido, segundo o Sr. Vereador no âmbito da certificação da qualidade e do projecto SAL – On Line, e futuramente usufruirá do apoio do projecto +Maria, que é um desígnio de Modernização Administrativa da Ria de Aveiro.

Passaremos a apresentar as ilações da entrevista efectuada ao Vereador com o Pelouro da Modernização Administrativa e da Qualidade; responsável pela implementação, gestão e coordenação do Gabinete Integrado de Apoio ao Munícipe.

#### **1 – Quando se pensou em fazer um gabinete de apoio ao munícipe aqui na autarquia quais eram as dificuldades sentidas?**

- Resistência à mudança mesmo por parte das chefias;
- Medo da inadaptação a uma nova realidade;
- Falta de conhecimentos técnicos para que a solução apresentada fosse relativamente segura;
- Resistência de alguns funcionários;
- Medo que o serviço que era prestado e que funcionava pudesse deixar de funcionar;
- Dificuldades em criar infra-estruturas que contemplassem um espaço multifuncional e multimodal;

## **2 – Quais foram as principais e iniciais concepções do GAM, numa óptica de gestão com qualidade?**

- Início simultâneo de dois procedimentos: a certificação de alguns serviços no âmbito da NP EN ISO 9001:2000 e o projecto SAL – On Line.
- Percepção da importância de elencar os fluxogramas dos processos;
- Com a gestão da qualidade e a certificação da gestão da qualidade surge a obrigatoriedade procedimental;
- Desmaterialização dos processos e procedimentos na tentativa de automatização e transparência dos mesmos;
- Simplificar, tornar mais transparente e claros os procedimentos e aumentar a eficiência e a eficácia de quem os pratica.
- Tornar o serviço mais célere.

## **3 – Quais os modelos de gestão da qualidade usados para o desenvolvimento do processo de mudança?**

- Mais que um modelo teórico da gestão da qualidade, procurou-se perceber “onde queriam chegar”, “qual era o fim do processo que queriam atingir” e “como o atingir”;
- Houve uma partilha de práticas com as câmara envolvidas no processo Sal – On Line.

## **4 – Como foi feito o diagnóstico e o plano de acção?**

- O diagnóstico foi feito de uma forma pragmática, onde no decurso do processo, iam verificando quais eram os principais entraves a que a Câmara Municipal fosse célere;
- Apresentavam uma visão na vertente não de apenas procurar que o balcão simplificasse a vida dos munícipes, mas também a dos colaboradores da autarquia e sobretudo que a gestão fosse mais célere e rigorosa.
- O plano de acção foi principalmente perceber “onde queriam chegar” e envolver os funcionários desde a primeira hora.
- Afectaram funcionários a outros serviços;
- Uso da internet e plataformas virtuais;
- O plano de acção passou por agir de forma clara, envolvendo os funcionários, para quando eles estivessem “mentalizados” pudessem dar o passo em frente.

## **5 – Podia explicar-me de uma forma sucinta todo o processo de implementação do GAM?**

- Sectoriar etapas;
- Uso de novas ferramentas tecnológicas diariamente;
- Utilização dos fluxos procedimentais definidos;
- Formação aos funcionários para o subsequente multi-atendimento;
- Mudança da central telefónica para que haja o correcto e respectivo reencaminhamento das chamadas para os serviços;
- Gabinete de esclarecimento de dúvidas (canal não presencial)

### **5.1 – A implementação foi feita toda de uma só vez?**

- Implementação sectoriada.
- Existe uma fase ainda por concretizar que é o atendimento deixar de ser no mesmo local e passar a ser no mesmo posto (multi-atendimento)

### **5.2 – Foi sequenciada e com que sequência?**

- Foi sequenciada e obedeceu a três etapas (já evidenciadas anteriormente)
  - 1º- Uso diário das ferramentas oferecidas pelas novas tecnologias;
  - 2º- Envolver os funcionários para um trabalho de implementação do GIAM em conjunto;
  - 3º- Postos multi-atendimento (ainda por concretizar)

### **5.3 – E ao nível estrutural da autarquia e dos serviços (back e front office) houvera mudanças? Quais?**

- Mudanças a nível estrutural ainda por concluir;
- A principal mudança organizacional foi a criação de um espaço único com todos os serviços da autarquia, mas com os serviços espalhados por balcões.

### **6 – Quais foram as principais preocupações?**

- Envolver os funcionários;
- Que os serviços mesmo que de uma forma arcaica funcionavam, não deixassem de funcionar;
- Que o serviço fosse transparente, rápido e eficiente;
- Melhor serviço para o munícipe;
- Um serviço vantajoso também a autarquia, onde a gestão se reveja;
- Que fosse um serviço vantajoso tanto para o munícipe como para o colaborador.

### **7 – Dado que um GAM é constituído para o utente, e estes são o centro da actividade dos serviços, “olharam” para as necessidades e expectativas dos mesmos? 7.1 De que forma?**

- Olharam para as expectativas:
- Aplicação de inquéritos aos munícipes para avaliação dos serviços antigos e sugestões para que o serviço fosse melhor;
- Foi com base nas sugestões que procuraram saber como agir, procurando fornecer um melhor serviço de acordo com as expectativas do munícipe;
- Procuraram que através da implementação do GIAM que o mesmo fosse de fácil acessibilidade as pessoas, e que as respostas fossem mais rápidas cumprindo os procedimentos que obedecem aos fluxogramas;
- Através do recurso às plataformas AIRC, conseguiram determinar prazos e em que fase se encontra o pedido do munícipe;
- Começou-se a parametrizar os processos podendo responder exactamente ao munícipe qual o horizonte temporal para a resposta ao seu pedido;
- Tentaram transformar o espaço do GIAM num local apazível;

- Implementaram um sistema de gestão de filas de espera para evitar “atropelamentos” na ordem de atendimentos dos munícipes.

Resumindo, a principal concepção do GIAM passava por simplificar e tornar mais céleres os serviços, aumentando a eficácia dos mesmos, assim como a eficiência de quem os pratica. Segundo o Sr. Vereador da Câmara Municipal, as dificuldades eram uma realidade, nomeadamente a resistência à mudança, começando logo pelas próprias chefias. Também dificuldades, consideradas pelo autarca como “normais”, como por exemplo, o medo das pessoas de não se adaptarem à nova realidade, a falta de conhecimentos técnicos para trabalhar com a solução apresentada pelas novas tecnologias da AIRC, o medo de que, um serviço que funcionava deixasse de funcionar.

O diagnóstico e plano de acção passou pela criação de um espaço e junção dos serviços, um pouco no modelo da loja do cidadão, com a continuação dos serviços espartilhados por balcões mas num só espaço. Um próximo passo será que o mesmo colaborador, num mesmo balcão consiga atender todos os problemas, transformando os postos multi-atendimento. No entanto e conforme o autarca entrevistado, o posto de tesouraria irá manter-se sectoriado assim como o expediente, mas com a particularidade de se apresentarem no mesmo espaço físico (no entanto implica nova senha e conseqüentemente mais tempo de espera pelo munícipe)

Portanto a principal e inicial concepção da criação do GIAM passou por simplificar, tornar mais transparente e claros os procedimentos, aumentar a eficácia dos serviços aumentando sobretudo a eficiência de quem o pratica, perspectivando, como já referimos, tornar um serviço mais célere e mais claro, reforçando-se a competitividade e o exercício de cidadania, pretendendo desta forma obter significativos ganhos de eficiência no atendimento a clientes, fazendo bem à primeira vez, e em tempo oportuno.

Também dificuldades infra-estruturais eram uma realidade aquando a iniciativa da implementação do GIAM. O edifício da Câmara Municipal de Mira data de 1917 a sua construção.

A criação de um espaço que contemplasse multifuncionalidade e multimodalidade como um serviço *One Stop Shop*, ou um *Front Office* condigno para o atendimento das pessoas, poderia estar comprometido, mas foram feitos todos os esforços para que o resultado final fosse o mais apazível possível para o munícipe, mesmo que, como afirmou o Sr. Vereador só tivesse havido ainda “mudança de cadeiras”.

Consideramos muito importante o empenhamento e a concentração da Autarquia em apostar no desenvolvimento e na modernização administrativa dos seus serviços, modernização

essa, que concorra para a qualidade de vida dos munícipes, sendo importante e imprescindível um compromisso com a qualidade num processo de mudança gradual e contínuo.

Decorrente do processo de implementação do GIAM na CMM, como reforça o Sr. Vereador, as mudanças podem nem sempre ser baseadas em modelos de gestão de qualidade (que foi o que aconteceu na Autarquia de Mira.)

A CMM na vertente da gestão da qualidade iniciou simultaneamente dois procedimentos, um de certificação de alguns serviços no âmbito da ISO 9001:2000 e por outro lado um projecto chamado SAL - On Line (projecto de serviços e atendimento online em alguns municípios que tinham como tecnologia principal a tecnologia AIRC). Iniciarem-se paralelamente estes dois procedimentos, percebeu-se a importância do elencar dos fluxogramas dos processos e procedimentos, levando a que se eliminassem passos desnecessários e consequentemente alguma morosidade dos pedidos e requerimentos dos munícipes, assim como, se podia, com mais facilidade perceber eventuais falhas na instrução dos procedimentos e transmissão dos documentos. Com a gestão da qualidade e com a certificação da gestão da qualidade emergiu a obrigatoriedade, sobretudo a nível procedimental, do cumprimento do fluxograma e do processamento de todo o procedimento, desde a sua instrução até à sua resposta ao munícipe. Esta prática trouxe paralelamente a evidência de que quanto mais desmaterializado fosse o procedimento, mais ágil e mais transparente seria todo o processo.

O projecto SAL – On line como já referimos anteriormente, teve neste sentido uma perspectiva muito importante, pois procurava a desmaterialização dos processos e dos procedimentos na tentativa de transparência e de automatização de alguns procedimentos. A automatização, numa fase inicial, não era vista como a tramitação automática do requerimento, mas era, que o procedimento não estivesse ao livre arbítrio dos agentes, e sim, que as várias pessoas ao executá-lo o tornassem automático, fazendo-o sempre da mesma forma.

Como já referimos, na Autarquia de Mira, não existiu um profundo processo de reflexão acerca de qual o modelo de gestão a utilizar, houve sim, uma partilha de práticas e experiências entre as cinco Câmara Municipais que compunham o projecto SAL – On Line. Todas tinham a pretensão de preverem qual era o caminho que tinham de seguir, sendo que, mais que usar um modelo teórico da gestão da qualidade, procuraram saber onde queriam chegar, qual o fim do processo que pretendiam atingir e como o pretendiam atingir. Referiu ter sido importante o desenrolar do processo com os cinco Municípios, devido à partilha de experiências - (prática de benchmarking que é considerada, como vimos anteriormente, uma acção de melhoria a nível autárquico).

Assim sendo, dado não se ter usado um modelo de gestão de qualidade efectivamente teórico, segundo o autarca, a análise do GIAM foi feita, de uma forma pragmática, onde se iam verificando quais os principais entres, para que a Câmara Municipal de Mira fosse célere na reacção aos procedimentos e sobretudo, que o processo de gestão de topo pudesse ser simplificado. Nesta fase debruçaram a atenção numa vertente, não de apenas procurar que o balcão simplificasse a vida do utente, mas que também simplificasse a vida dos que trabalham na autarquia, e sobretudo que a gestão fosse mais célere e rigorosa, não esquecendo nunca, que ao tornar os processos mais rápidos e lineares, estariam a contribuir e a disponibilizar mais tempo dos funcionários/colaboradores para realizar outras tarefas.

De referir ainda que, mesmo que não tivessem feito uso de nenhum modelo teórico da gestão da qualidade para a implementação do GIAM, na Autarquia de Mira existiam já serviços certificados pelas EN NP ISO 9001:2000 (como já abordado no ponto 1 da II parte do relatório), sendo que os mesmos estão patentes no front-office.

O plano de acção para a implementação do GIAM, partiu essencialmente do entendimento de até onde se pretendia chegar com o novo serviço, assim como a envolvência dos funcionários desde a primeira hora (para tentar dessa forma combater a aversão à mudança, principal receio e preocupação aquando a ideia da implementação do Gabinete).

Seguidamente houve a tentativa de perceber se os recursos humanos da autarquia, mais do que motivados, se estavam preparados para lidar com os novos procedimentos (mais desmaterializados e simplificados mas com recurso a novas técnicas, nomeadamente informáticas) abandonando as suas práticas comuns e usuais de muitos anos.

Uma outra etapa passou pela introdução cuidadosa e diária do uso das novas tecnologias, começando pelo uso da intranet (para consulta de aquisição de requerimentos, por exemplo), o email começou a ser mais usado, uso de plataformas e softwares disponibilizados pela AIRC, como é o caso do SGD, como ferramentas e instrumentos de trabalho essenciais, que neste momento são fundamentais a todo o trabalho autárquico.

O SDG – e também o SPO - são uma valiosa ferramenta de trabalho para os colaboradores da autarquia, e além disso confere elevados níveis de segurança, fiabilidade e celeridade à informação. Desenvolvido em ambiente Web permite, e após digitalização dos documentos, o suporte da produção de informação, ao gerir e registar os circuitos percorridos por determinado documento relativamente às funções: “documentos recebidos”, “documentos expedidos”, “documentos produzidos” e “divulgação de documentos”.

Houve também a preocupação de afectação de colaboradores a outras secções, mudando-os de funções para se irem adaptando, e de alguma forma auto-formando-se para

aprenderem a responder a outro tipo de tarefas e fundamentalmente mentalizando-se para a mudança que se avizinhava.

Depois de todo este exercício, o Executivo sentiu que estariam todos aptos para o último passo mais marcante, que seria juntar todos os serviços num só espaço. Uma questão muito importante e sempre presente para os responsáveis do GIAM, era que no dia da implementação para o exterior, o gabinete funcionasse na plenitude, senão seria o descrédito total para a mudança.

Portanto a estratégia para a implementação do GIAM, segundo o Sr. Vereador passou por, agir de forma calma, envolvendo-se os funcionários, para que, quando eles estivessem preparados se pudesse dar o passo em frente. Pois agir contra os funcionários implicaria que eles não fizessem parte da solução mas que fossem cada vez mais um problema.

No GIAM os serviços mantêm-se espartilhados por postos de atendimento, com a diferença de se encontrarem num mesmo espaço físico, que segundo o autarca obedece um pouco ao modelo “Loja do Cidadão”. Oferecer aos munícipes multi-atendimento, ou seja, que no mesmo balcão o munícipe resolva todos os problemas será um próximo passo.

Consideramos que são visíveis as mudanças a nível estrutural autárquico, com a nova forma de prestação de serviços como é o GIAM. A grande e principal mudança foi a criação de um único espaço de atendimento com a presença dos serviços de tesouraria, expediente, águas, taxas e licenças e obras particulares, espaço denominado o *Front – Office*. O funcionamento dos serviços mencionados continua a ter a sua vertente de funcionamento em *BackOffice*, com secções de serviço individualizadas, menos a tesouraria que se localiza no espaço *Front-Office*. De notar que o GIAM tem a tesouraria integrada no mesmo espaço mas não nos variados postos de atendimento.

Uma questão ainda referida pelo Sr. Vereador na óptica da modernização, é a mudança da central telefónica que vai contribuir para um encaminhamento de chamadas mais adequado e eficaz. Com esta nova ferramenta ir-se-á criar um gabinete de atendimento que consistirá sobretudo num serviço de esclarecimento de dúvidas, que vai funcionar essencialmente em canal não presencial.

Como sabemos o GIAM foi pensado na perspectiva da melhoria e da qualidade dos serviços, que por sua vez, vem facilitar a relação entre os munícipes e a autarquia através da desburocratização (consequência da desmaterialização dos procedimentos) e de um melhor acesso à informação (uso recorrente às TIC). Afincamos uma vez mais que balcões únicos ou os gabinetes de atendimentos são a soma das formas para combater a burocracia.

### ***3- Conclusões, limitações***

O relatório de estágio incidiu sobre a temática da modernização administrativa, da gestão da qualidade como melhoria do serviço e satisfação do cliente, nos gabinetes de atendimento ao munícipe.

A Câmara Municipal de Mira foi a instituição onde realizei o meu estágio sendo alvo de estudo juntamente com mais três autarquias. Como forma de atingir os meus resultados elaborei entrevistas e visitei *in loco* gabinetes de atendimento ao munícipe.

Através da realização do estágio pude perceber o “antes” e “depois” da prestação de serviço público local na sequência da implementação do gabinete integrado de apoio ao munícipe.

Antes da entrada em funcionamento do GIAM, o atendimento ao munícipe era prestado nos respectivos postos de atendimento e em gabinetes individualizados, não havendo desta forma, e dentro do conceito “*one stop shop*” “um atendimento “integrado”, uniforme em termos de filosofia” onde, conseqüentemente, o acompanhamento e acesso dos munícipes à informação dos seus processos obrigavam a diversas deslocações aos diferentes serviços da câmara. (Cabral, M. s/d:1)

Como referimos, a modernização administrativa é (ainda) um processo em curso na Câmara Municipal de Mira, no entanto o GIAM é já um projecto concretizado, foi conseguido e é resultado dos objectivos traçados com o projecto de modernização administrativa (apresentados no ponto 1 da II parte do relatório).

Consideramos que a criação do GIAM na Câmara Municipal de Mira assentou na concepção da melhoria do atendimento aos munícipes, visando a modernização do atendimento municipal, orientado para um atendimento personalizado e mais eficiente, contribuindo assim, para a diminuição dos tempos de espera, tomando dessa forma aos utentes o tempo mínimo necessário.

Foi preocupação da CMM no âmbito da modernização administrativa e conseqüentemente no atendimento ao munícipe, o desenvolvimento de um conjunto de acções para que dessa forma a prestação no atendimento fosse, o mais assertivo possível, recorrendo à agilização de processos, a métodos de sistematização dos processos de atendimentos (elaboração dos fluxogramas procedimentais por parte dos colaboradores), houve identificação e redesenho das práticas e procedimentos, monitorização do desempenho do atendimento (por exemplo com o sistema de filas de espera é possível ter percepção do fluxo de atendimentos por balcão) e do seu processo (com o recursos às TIC), assim como o aperfeiçoamento de

mecanismos como a mudança da central telefónica, que vai criar novos canais de comunicação que facilitam a interação entre os clientes e o Município.

De notar a preocupação das chefias responsáveis ao terem colocado o GIAM num local estratégico para o acesso dos munícipes e com visibilidade. Também à entrada do serviço o símbolo do GIAM apresenta-se mais colorido e tal como defende Cabral, M. transmite “uma imagem de positividade e confiança”, assim como a colocação de um “outdoor” no interior do serviço, preenchido com imagens do município e frases apelativas à confiança e credibilidade do novo serviço. (Cabral, M. s/d:6).

No sentido da melhoria do GIAM, fazendo uso às novas tecnologias, e no caminho da satisfação das expectativas dos utentes, seria interessante a criação de uma plataforma de atendimento multicanal de serviços municipais online (uma área pessoal para cada utente), que permitisse a prestação de todos os serviços disponibilizados pela autarquia, bem como visualizar de forma clara e sucinta toda a relação entre o “cliente” e a Autarquia, assim como disponibilizar serviços online, em modo de prestação integral, dispensando a deslocação física dos clientes aos serviços municipais. A título de exemplo, um cliente que se registasse no portal municipal (área pessoal) poderia, consultar a sua conta de água e pagar as facturas, pedir licenciamentos, consultar as peças que integrassem o seu processo de obras, pagar terrados de feiras entre outros serviços que o Município preste.

Dado ser um projecto de funcionamento totalmente via Web, além de ser somente instalado nos serviços de atendimento municipal e estar disponível online, poderia estar instalado nas Juntas de Freguesia (descentralizando o atendimento para outros postos de atendimento), dado que efectivamente ainda existem pessoas que não têm acesso a este canal privilegiado de informação (a internet) e assim permitir-lhes-ia serem também clientes deste novo projecto de atendimento multicanal. Uma outra vantagem a este tipo de atendimento online seria que além de dispensar a deslocação presencial aos serviços municipais também tinha a vantagem de estar disponível 24 horas por dia e em qualquer lugar.

O GIAM foi implementado somente no edifício dos Paços do Concelho, não se tendo alargado para as Juntas de Freguesias de Seixo, Carapelhos e Praia de Mira. Consideramos, pois, que por ser um município pequeno, talvez não se justificasse o investimento de recursos, humanos e financeiros, para descentralizar dessa forma o atendimento municipal, que permitiriam assim uma aproximação significativa dos clientes aos serviços do Município e contribuiria para uma maior proximidade da Administração Pública Local com os seus clientes.

Ainda e no sentido da simplificação administrativa e da modernização, consideramos que a criação de uma base de dados com a informação pessoal de cada munícipe seria bastante útil para o atendimento. Essa base de informação poderia ser composta pela gestão e digitalização de documentos pessoais (BI, Cartão de Cidadão, NIF, fotografia ou outros), deixando assim, com este procedimento de ser necessário a entrega de documentos pessoais sempre que um munícipe tivesse necessidade de dar entrada de um requerimento

Pensamos que nesta visão da criação de uma base de dados dos munícipes, reunindo o maior número de informação possível, agregando-a e organizando-a, permitiria uma interpretação mais facilitada e oferecia mais oportunidades na resolução dos problemas, aos munícipes e aos colaboradores, pois achamos importante, e a reter, que a modernização administrativa e a gestão da qualidade não podem ser somente e exclusivamente, vista na perspectiva do munícipe e na sua satisfação, pois para ser um “*bom casamento*” tem de trazer coisas boas para ambas as partes. Contudo não poderemos nunca esquecer, de que se trata dum serviço público onde o princípio da legalidade e da segurança dos dados pessoais nunca pode ser descurado. É preciso, mais do que arranjar condições técnicas, salvaguardar a existência de mecanismos legais que regulamentem estas transformações tão profundas, tais como a salvaguarda e a segurança da identidade de quem “não se vê”.

Julgamos também que, e comparativamente como acontece em A1, se a chamada para o atendimento fosse personalizada (pelo nome) e não por atribuição de um número (“velhinhos” tickets) seria mais simpático. No entanto temos consciência que haveria a necessidade de mais um elemento no atendimento para fazer a inscrição e triagem dos munícipes aquando a sua chegada.

Atendendo a que o GIAM não tem balcões de atendimento polivalente, é mais uma condição de entrave para a sugestão referida dado que um munícipe que, por exemplo, quem pretendesse tratar de questões de taxas e licenças, e pretendesse pedir uma planta de localização, teria de se deslocar a dois postos de atendimentos distintos, e posteriormente deslocar-se-ia a um terceiro posto para efectuar o pagamento pois também não é possível o pagamento nos postos de atendimento. Julgamos ainda que seria benévolo para o GIAM, depois de ultrapassarem a barreira do atendimento multi-posto, que se pensasse em integrar a tesouraria nos balcões de atendimento (similarmente como acontece em A1 e A3).

Uma outra melhoria sugerida por nós passa pela disponibilização das plantas de localização, pois consideramos importante o facto de não se estar sempre a chamar um técnico do back-office (que é a realidade actual) para responder aos pedidos dos utentes. Como solução sugeríamos que os técnicos de front-office tivessem formação nesse sentido e também que

fosse possível aceder às mesmas via Web. As respectivas guias de pagamento poderiam ser enviadas para o email, para a respectiva morada, etc, ou caso existisse uma área pessoal para cada utente (tal como sugerimos), essa funcionalidade estaria muito mais simplificada no nosso ponto de vista, podendo ser aí disponibilizado, por exemplo as respectivas referências multibanco.

Uma outra melhoria que sugeríamos para a autarquia de Mira e há semelhança do que acontece em A1 é que se passasse a emitir documentos na hora, o que seria uma mais-valia para todos. Também a nível estrutural, consideramos que no GIAM em Mira se houvesse umas salas de atendimento para esclarecimento individualizado aos munícipes (somente para esclarecimentos mais privados e recatados de alguns procedimentos) seria bastante compassivo para o serviço e para a superação das expectativas do cliente assim como uma sala de espera para os utentes. Também a colocação de um “display” electrónico visível a todos os munícipes que se deslocam ao gabinete, com carácter informativo, podendo mesmo ser as informações da página Web do município, a que nem todos os utentes tem acesso e assim era facilmente acessível a todos, seria bastante interessante.

Por último sugerimos e sensibilizamos para o facto de se conceber um posto de atendimento para munícipes surdos-mudos, ou pelo menos ter um intérprete para ajudar o colaborador e o munícipe.

Posto isto aferimos que com a implementação do GIAM o atendimento passou a ser mais simplificado processualmente devido à redução dos tempos de apreciação e decisão dos processos e houve ainda um reforço da comunicação com clientes, melhorando e criando novos canais de comunicação que facilitam a interacção entre os clientes e o Município, permitindo uma atitude mais assertiva na satisfação das expectativas. O munícipe passou a ter um atendimento mais personalizado, num espaço mais agradável e cómodo, pensado para o bem-estar e conforto do munícipe.

Consideramos que fruto dos domínios de intervenção e estratégias da modernização administrativa na Câmara Municipal de Mira, estas remetem para a qualificação no atendimento com a criação de novos serviços (posto de esclarecimento de dúvidas e o GIAM), modernização de procedimentos administrativos, elaboração de estudos e publicações (aplicação de inquéritos da satisfação dos utentes no atendimento), assim como valorização dos recursos humanos (investimento na formação dos colaboradores para melhor uso das suas novas ferramentas de trabalho).

De referir ainda e sempre na óptica da melhoria contínua e da Nova Gestão Pública que é importante a intervenção da modernização administrativa, nomeadamente no que toca à

comunicação e divulgação da informação (transparência e simplificação de processos e procedimentos), audiência dos utentes (sugestões/reclamações), modernização os sistemas de informática para a gestão (atendimento multicanal) e ênfase na produção de bens e serviços, reflexo dos ajustamentos organizacionais originários do conceito NGP na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão.

No sentido da reforma da administração pública o Estado tem vindo a orientar os serviços públicos para os seus clientes e tem aperfeiçoado cada vez mais a prestação de serviços *online*. A reforma administrativa ao desenvolver as suas valências ao nível da satisfação dos clientes, estas reflectem-se na qualidade nos serviços públicos e consequentemente numa maior modernização, simplificando, desburocratizando e racionalizando o atendimento e a prestação de serviços ao utente.

Consideramos que a modernização administrativa e a gestão da qualidade, consequências da constante reforma administrativa, têm vindo (e continuarão), a contribuir para a melhoria do serviço e satisfação do utente.

Ainda relativamente à nova realidade dos gabinetes de atendimento ao Município, estes são “ [...] uma forma renovada de prestação de serviços públicos, que obedece a determinados princípios de funcionamento e apresenta particularidades que o distinguem do padrão habitualmente encontrado em organizações tradicionais.” (Angelim (2003: 1))

Em jeito de conclusão e na tentativa de responder ao objectivo do estudo - como e com que instrumentos se criam os gabinetes de atendimento ao município – vemos os mesmos como fruto da evolução da reforma administrativa e das práticas de modernização administrativa subjacentes às mesmas.

## Bibliografia

- Almeida, João Ferreira de *et al* (1992), Exclusão social: factores e tipos de pobreza em Portugal. Oeiras: Celta.
- Amorim, A. (1995). Introdução às Ciências Sociais. Aveiro: Estante
- Amaral, A., Lynn, V., Meek and Larsen, I., 2003. “The higher education managerial revolution?”. Kluwer Academic Publishers.
- Angelim, G. (2003), O modelo de gestão de atendimento integrado: desafios e perspectivas, Panamá: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- António, Nelson Santos; Teixeira, António (2007). Gestão da Qualidade: De Deming ao modelo de excelência da EFQM. Lisboa, Edições Sílabo.
- APCER, 2007, *Guia Interpretativo da NP EN ISO 9001:2000 na Administração Pública Local*, Porto: Associação Portuguesa de Certificação.
- APCER, 2010, *Guia Interpretativo da NP EN ISO 9001:2008*, Porto: Associação Portuguesa de Certificação.
- Araújo, J. (2003) “ A Governação local e os novos desafios” FORUM DE GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2, Mirandela, 2003 "Fórum de Gestão e Administração Pública" [S.l. : s.n., 2003], colecções: NEAPP - Comunicações em Conferências
- Argyris,C; Schon, D (1996) “Organizational Learning: Theory, Method and Praticce”. Mass:Addison-Wesley.
- Azevedo, A. (2007) – “Administração Pública- Modernização Administrativa, Gestaão e Melhoria dos processos administrativos, CAF e SIADAP ”. Porto. Ed: Grupo Editorial Vida Económica.
- Barreto, A. (2000). “A Situação Social em Portugal, 1960-1999”. Lisboa: Imprensa de Ciências
- Bilhim, J. (1998). Problemas da gestão por objectivos na administração pública portuguesa. In ISCSP (ed.), *Gestão por Objectivos na Administração Pública* (pp. 27-46). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bilhim, J. (2000) “Envolvente da gestão da administração pública” in *Moderna Gestão pública – dos meios aos resultados*, Acta Geral do 2º Encontro INA, (30 e 31 de Março de 2000), Fundação Gulbenkian, pp. 117-123
- Bilhim, J. (2000). Ciência da Administração. Lisboa: Universidade Aberta.
- Bilhim, J. (2004) - Governação nas Autarquias Locais. Sociedade Portuguesa de Inovação. Porto <http://www.rcc.gov.pt/Data/Documents/AGovernNasAutarquias04.pdf>, consultado em 4/05/2010

- **Bravo, A. & Sá, J. (2000)** “Autarquias Locais – Descentralização e Melhor Gestão”. Lisboa/ São Paulo: Edições Verbo.
- **Cabral, M.** (s/d). Um novo paradigma de relacionamento entre os serviços da autarquia e os cidadãos: O caso do gabinete do município da Câmara Municipal do Porto. Cópia fornecida pelo autor.
- **Campos, António (2000)** “Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados” in *Moderna Gestão pública – dos meios aos resultados*, Acta Geral do 2º Encontro INA, (30 e 31 de Março de 2000), Fundação Gulbenkian, pp. 8-12
- **Câmara Municipal do Porto, (2009)** *Guia de Boas Práticas para o Atendimento Multicanal Integrado – Simplex Autárquico (Medida IM01)*, Porto: Câmara Municipal do Porto.
- **Capela, L. (2001).** “Manual Prático para a Certificação e Gestão com base nas Normas ISO: Um guia para os métodos e processos mais modernos”. Unidade 3. Capítulo 2. Verlang Dashofer, Edições Profissionais, Lda. Lisboa.
- **Carapeto, C. e Fonseca, F. (2005).** “Administração Pública: modernização, qualidade e inovação”. Ed: Sílabo.
- **Carvalho, E. (2001).** “Reengenharia Na Administração Publica: A procura de Novos Modelos de Gestão”. Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.
- **Chiavenato, I. (2002).** Administração dos novos tempos. Markron Books. S. Paulo.
- **Chiavenato, I. (2003).** Introdução à Teoria Geral da Administração. Rio de Janeiro: Campus
- **Choo, Chun Wei (2003)** – “Gestão da Informação para a organização inteligente. A arte de explorar o meio ambiente”. Lisboa: Editorial Caminho.
- **Cunha, Rego, Cunha e Cardoso (2003).** Manual do Comportamento Organizacional e Gestão. Lisboa. Ed:RH, Lda.
- **Dale, B.; Cooper, C. (1995).** Qualidade Total e Recursos Humanos. Lisboa: Editorial Presença.
- **Deem, Rosemary and Brehony, Kevin, J., (2005).** “Management as ideology: the case of “new managerialism” in higher education”. *Oxford Review of Education*, 31:2, 217 – 235.
- **Deming, W. Edward (1986).** *Out of the Crisis*. Boston. MA: Massachusetts Institute of Technology Press.
- **Dias, J. G (2005).** Arquitectura de suporte à integração de serviços no governo electrónico. – Tese de Doutoramento em Engenharia Informática. UA. Policopiado. Aveiro.
- **Dias, J. ;Oliveira, F. (2006).** Noções Fundamentais de Direito Administrativo, Coimbra, Edições Almedina, SA
- **Dicionário da Língua Portuguesa.** 7ªEdição - Porto Editora

- **Direcção Geral da Administração e do Emprego Público – DGAEP (2006)**. Manual de Apoio ao Utilizador no Processo de Avaliação e Melhoria da Organização, com base na CAF. Lisboa: DGAEP.  
Disponível em: [http://www.caf.dgaep.gov.pt/media/docs/Modelo\\_CAF%202006\\_edição%20portuguesa\\_completo.pdf](http://www.caf.dgaep.gov.pt/media/docs/Modelo_CAF%202006_edição%20portuguesa_completo.pdf) (consulta efectuada em 20/05/10).
- **Domingues, I. (2003)**. Gestão da Qualidade nas organizações industriais: procedimentos, práticas e paradoxos. Oeiras: celta editora.
- **Evaristo, C. (2004)** – “A CAF como impulso para a melhoria contínua”. Cadernos BAD 1 (2004) [pp. 48-64]
- **Friedmann, J. (1996)**, “Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo”. Oeiras: Celta.
- **Foddy, W. (1996)**. “Como Perguntar. Teoria e Prática da construção de perguntas em entrevistas e questionários”. Oeiras: Celta Editora
- **Godinho, M. & Neto, S. (2001)**. “Qualidade: uma prática secular.” Lisboa: Secretaria de Estado da Administração Pública.
- **Gomes, P. (2004)**. “A evolução do conceito de qualidade: dos bens manufacturados aos serviços de informação”. Cadernos *BAD*, 2: 48-64.
- **Gonçalves, J. (2000)**. “A Reforma administrativa em Portugal: os primórdios, a teoria, a panorâmica e a finalidade”. In: BILHIM, J. (ORGS), Reformar a administração pública: um imperativo, Lisboa: Universidade Técnica. Instituto Superior de Ciências - Sociais e Políticas, pp. 31-40.
- **Gonçalves, J. (2001)**. “Para uma Administração Pública do século XXI: o caminho das causas das buropatologias”. In: BILHIM, J. (ORGS), Reforma do Estado e Administração - Pública Gestonária, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, pp. 85-96.
- **Henriques, J. (1990)**, “Municípios e desenvolvimento.” Lisboa: Escher
- **Juran, J.M. (1980)**. “Quality planning and analysis”. New York: McGraw-Hill.
- **Ketele J. e Roegiers X. (1999)**. “Metodologia de recolha de dados: Fundamentos dos Métodos de Observação, de questionários, de entrevistas, e de estudo de documentos”. Lisboa: Instituto Piaget
- **Lakatos E. e Marconi M. (1994)**. “Fundamentos de metodologia científica”. São Paulo: Editora Atlas Macau, Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública. Macau
- **Lisboa, J. et al (2004)**. “Introdução à Gestão das Organizações”. Grupo Editorial Vida
- **Maricourt, R. (1993)**. “Os Samurai da gestão: produção, marketing e finanças no Japão”. Edições Sílabo. Lisboa.
- **Mintzberg, H. 1995**. “Estrutura e Dinâmica das Organizações”. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

- **Mascaranhas, P. (2001).** “A formação pode ser uma solução”. O Primeiro de Janeiro; suplemento de 9 de Fevereiro, 7-8.
- Monteiro, M<sup>a</sup> (2010)** “Alguns desafios da gestão” in *Revista Dirigir* (Abril, Maio, Junho de 2010) pp.3-7. n.º 110-. Depósito legal 17519/87, ISSN 0871-7354.
- **Motta, P. (1997):** “Qualidade nos Serviços Públicos”. Instituto Politécnico de Macau, Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública. Macau
- **Mozzicafredo, J. (2003).** “O Estado Mínimo é um Slogan”. *Revista Visão*, 31 de Julho de 2003, 543, 13-15
- **Mozzicafreddo, Juan et al, (1991).** “Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local”, Escher, Lisboa
- **Neves, A. (2002)** “Gestão na Administração Pública” - Editora Pergaminho Lda, Cascais.
- Nevis, E.C.; Dibella, A.J.; Gould, J.M.(1995).**”Understanding organizations learning systems”. *Sloan Management Review*.
- Pardal, L & Correia, E (1995).** “Métodos e Técnicas de investigação Social”. Porto: Areal Editores
- **Pinto, M. (2004).** “Modernização Administrativa e Qualidade: Uma ferramenta chamada CAF. “*Cadernos BAD* (Biblioteconomia Arquivística e Documentação), 2, 2004 – Publicação [S.l.: s.n. (Origem: Repositório Aberto da Universidade do Porto)
- **Pires, A. (2004).** “Qualidade. Sistemas de gestão da qualidade”. Sílabo: Lisboa.
- Quivy R. e Campenhoudt L. (1998).** “Manual de Investigação em Ciências Sociais”. Lisboa: Gradiva
- **Rocha, J. (2000)** “Modelos de Gestão Pública” in *RAPP*, , Vol I, nº 1, pp. 6 –17
- Rocha, J. (2001)** *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Instituto Nacional de Administração. Oeiras
- **Rocha, J. (2005),** “Que Reforma ou Reformas?” in *Economia Pura*, (Maio/Junho de 2005), Ano VII, nº 71, pp. 40-42
- **Rocha, J. (2006):** *Gestão da Qualidade. Aplicação aos Serviços Públicos*. Escolar Editora. Lisboa.
- **Rodrigues, M. & Araújo, J. (2005)** “A Nova Gestão Pública na Governação Local”, Comunicação Apresentada no 3º Congresso Nacional de Administração Pública, Oeiras, Portugal – Coleções: NEAPP – Comunicações em conferências. (pp.1-12)
- **Ruivo, F & Veneza, A. (1988)** Seis questões pelo Poder Local. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º25/26,pp.7-20. em <https://estudogeral.sib.uc.pt/jspui/bitstream/10316/10848/1/Seis%20Quest%C3%B5es%20pelo%20Poder%20Local.pdf> consultado em 21/03/2010.

- **Ruivo, F. (2002)**, “Poder Local e exclusão social: dois estudos de caso de organização Local da luta contra a pobreza”. 2ª ed. Coimbra, Editora Quarteto.
- **Sá e Sintra (2008)** “Modernização administrativa e gestão da qualidade: um estudo empírico nos municípios portugueses”. *Notas económicas – 27* (2008) pp.57-80. Ed: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- **Sampaio, Paulo (2008)** “Estudo do fenómeno ISO9000: origens, motivações, consequências e perspectivas”, publicado em BUM - Teses de Doutoramento – consultado em 25/05/10 em [http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8840/1/Tese\\_PhD\\_Set2008.pdf](http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8840/1/Tese_PhD_Set2008.pdf)  
[URL:<http://hdl.handle.net/1822/8840>]
- **Santos, B. (org.) (1997)**, “Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade”. Porto: Edições Afrontamento.
- **Santiago, R; Magalhães, A.; Carvalho, T. (2005)** – “O surgimento do managerialismo no sistema de ensino superior português” – Ed Cipes - Matosinhos
- **Senge, P.M.; et al.(1995)** *A quinta disciplina: caderno de campo*. Rio de Janeiro: Qualitymark
- **Silveira, P. & Trindade, N. (1992)**. “A Gestão na Administração Pública – Usos e Costumes, Manias e Anomalias” – Lisboa. Editorial Presença
- **Simplex Autárquico (s/d)** “Quanto mais perto, melhor” - [http://www.simplex.pt/downloads/Simplex\\_Autarquico\\_2009-2010.pdf](http://www.simplex.pt/downloads/Simplex_Autarquico_2009-2010.pdf), consultado em 20/03/2010
- **Teles, F (2009)** - Diapositivos apresentados no módulo “Entrevista a Elites” da unidade curricular de Seminário e Integração.
- **Torres, L. (2004)**. “Trajectories in Public Administration reforms in European Continental countries”. *Australian Journal of Public Administration*, 63 (3), 99-112
- **Vidigal, L. (2001)**. “Desburocratização de procedimentos / a importância da gestão da informação”. In: Seminários (sobre) eixos da modernização administrativa (orgs), *Eixos da Modernização Administrativa: factores de qualidade nos Serviços Públicos*. Aveiro: Universidade, pp. 1-10.
- **Watson, G. (2005)**. “Contributos da qualidade no mercado global”. In: *Revista Qualidade*. Associação Portuguesa para a Qualidade, Inverno, 4: 6-13.
- **Wilkinson, A; Redman, T.; Snape, E.; Marchington, M.** 1998. “Managing with Total Quality Management: Theory and practice”. UK: McMillan.

### Legislação

- **Constituição da República Portuguesa** - <http://www.dre.pt/comum/html/legis/crp.html>
- **Decreto-Lei nº 166-A/99 de 13 de Maio** – “Cria o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos” <http://dre.pt/pdf1sdip/1999/05/111A01/00020006.pdf>, consultado em 10/04/2010

- **Decreto-Lei nº135/99 de 22 de Abril** – “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” <http://dre.pt/pdf1sdip/1999/04/094A00/21262135.pdf>, consultado em 17/05/10.
- **Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho** - “Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2010 ” <http://dre.pt/pdf1sdip/2010/06/11701/0000200030.pdf>, consultado em 20/07/2010
- **Decreto-Lei nº 29/2000 de 13/03** – “Prevê que a fotocópia simples de documento autêntico ou autenticado seja suficiente para a instrução de processos administrativos gratuitos” <http://dre.pt/pdf1sdip/2000/03/061A00/09090910.pdf>, consultado em 20/05/2010
- Decreto-Lei nº 234/93, de 2 de Julho** – “Estabelece o Sistema Português da Qualidade ” <http://dre.pt/pdf1sdip/1993/07/153A00/36403645.pdf>, consultado em 12/04/2010
- **Lei n.º 10/2004, de 22 de Março** – “Cria o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública” <http://dre.pt/pdf1sdip/2004/03/069A00/15861589.pdf>, consultado em 16/05/2010
- **Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro** – “Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública” <http://dre.pt/pdf1sdip/2007/12/25001/0000200021.pdf>, consultado em 14/05/2010
- **Lei 159/99 de 14 de Setembro de 1999** – “Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais” - <http://www.dre.pt/pdf1sdip/1999/09/215A00/63016307.PDF>, consultado em 2/05/2010
- **Lei 5-A/2002 de 11 de Janeiro** – “Primeira alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias” - <http://dre.pt/pdf1sdip/2002/01/009A01/00020032.pdf>, consultado em 15/04/10
- **Lei 169/99 de 18 de Setembro** (republicada pela Lei 5-A/2002- Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias) - <http://dre.pt/pdf1sdip/1999/09/219A00/64366457.pdf> consultado em 24/04/10

### Web grafia

- **Câmara Municipal de Mira** – [www.cm-mira.pt](http://www.cm-mira.pt)
- **Carta Europeia de Autonomia Local** - <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-15-10-985-ets-122.html>, consultado em 14/06/2010

- **Ciclo de Deming** – PDCA - <http://apoie.org/PDCA.htm> consultado em 08/07/10
- **DGAL - Direção Geral das Autarquias Locais** – <http://www.dgaa.pt/default.asp?s=12168> consultado em 08/06/10
- **DGAEP** – Seminário “Por uma Administração Pública de Qualidade” Porto, Outubro de 2008 – [http://www.apcer.pt/arq/fich/Semin\\_rio\\_Porto\\_APCER\\_LE.pdf](http://www.apcer.pt/arq/fich/Semin_rio_Porto_APCER_LE.pdf), consultado em 29/05/2010
- **Europa Glossário** - [http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity\\_pt.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_pt.htm), consultado em 15/06/10
- **Gabinete de Documentação e Direito Comparado** - <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-15-10-985-ets-122.html> em 08/06/10
- IPQ – Instituto Português da Qualidade** - <http://www.ipq.pt/custompage.aspx?modid=1576&pagid=3352> consultado em 20/05/10
- IPQ - Instituto Português da Qualidade** [Norma Portuguesa (pp 1-46) – Sistemas de Gestão de Qualidade. Requisitos. ISO 9001:2008] [http://www.ips.pt/ips\\_si/web\\_gessi\\_docs.download\\_file?p\\_name=F25623191/NP%20EN%20ISO%209001\\_2008.pdf](http://www.ips.pt/ips_si/web_gessi_docs.download_file?p_name=F25623191/NP%20EN%20ISO%209001_2008.pdf) consultado em 25/05/2010
- IPQ - Instituto Português da Qualidade** - <http://www.ipq.pt/custompage.aspx?modid=1576&pagid=3352> (consultado em 20/05/10)
- IPQ - Instituto Português da Qualidade** - <http://www.ipq.pt/custompage.aspx?modid=1576&pagid=3352> consultado em 20/05/10
- IPQ - Instituto Português da Qualidade** - <http://www.ipq.pt/custompage.aspx?modid=1576&pagid=3352>, consultado em 20/05/2010
- ISO - International Organization Standardization** - <http://www.iso.org/iso/about.htm> consultado em 25/05/10
- ISO - Instituto Português da Qualidade**- <http://www.tc176.org/About176.asp> consultado em 25/05/2010
- Significado** – [www.significado.pt](http://www.significado.pt), consultado em 23/03/2010
- Portal Autárquico** - <http://www.portalautarquico.pt/portalautarquico/Section.aspx> consultado em 08/06/2010
- “Presença na Internet das Câmaras Municipais portuguesas 2005”** – Universidade do Minho/UMIC- <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/9079/1/EstudoCamaras2005final.pdf> consultado em 1/06/2010
- **Relatório “4 anos de Simplex”** - <http://www.simplex.pt/downloads/Relatorio4anosSimplex.pdf> em 3/05/2010
- **Simplex (2010)** “One Stop Shop - Easier, Faster and Cheaper: The Portuguese Experience” <http://www.oecd.org/dataoecd/55/62/44796252.pdf> consultado em 27/04/2010

# **ANEXOS**

**Anexo 1  
(Organograma da Câmara Municipal de Mira)**



**Anexo 2**  
**(Carta)**

Carla Cristina Domingues Prina  
Rua do Cruzeiro nº9 – Cential  
3070-083 Mira  
Tlm: 912687803  
Email: Carla\_prina@sapo.pt

Exm Sr. Presidente da Câmara Municipal de \_\_\_\_\_

Eu, Carla Cristina Domingues Prina, portadora do B.I. n.º 12819462 de 22/02/2007 emitido pelo Arquivo de Identificação de Coimbra, sou aluna do Mestrado em Administração Pública e Gestão Pública (2º Ciclo de Bolonha) da Universidade de Aveiro. Tenho como minha orientadora a Professora Doutora Maria Luís Pinto, professora associada do Departamento de Ciências Sociais Jurídicas e Políticas.

Após ter concluído a parte curricular, encontro-me neste momento a fazer um estudo subordinado ao tema: “O reflexo/impacto da modernização administrativa, na gestão da qualidade na melhoria do serviço e satisfação do cliente - O caso dos gabinetes de apoio ao município”. O instrumento de observação que estou a utilizar nesta investigação é a entrevista. A minha pretensão passa por entrevistar o responsável directo do gabinete de Apoio ao Município, ou se possível o fundador/dinamizador do mesmo, do Município de \_\_\_\_\_ que constitui uma das autarquias a incluir na minha amostra.

Neste contexto, venho por este meio solicitar a V. Exa. um dia e hora para me poder deslocar à autarquia, para desta forma, poder aplicar a minha entrevista à pessoa responsável pelo Gabinete de Apoio ao Município.

Saliento o facto de que, na apresentação dos resultados, não será divulgada a identidade das autarquias.

Agradecendo desde já a disponibilidade e atenção de V. Exa. para esta solicitação, subscrevo-me com a máxima consideração.

Mira, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2009

**Anexo 3**  
(Guião da Entrevista)

1. Quando se pensou em fazer um gabinete de apoio ao munícipe aqui na autarquia quais eram as dificuldades sentidas?
2. Quais foram as principais e iniciais concepções do GAM, numa óptica de gestão com qualidade?
3. Quais os modelos de gestão de qualidade usados para o desenvolvimento do processo de mudança?
4. Como foi feito o diagnóstico e o plano de acção?
5. Podia explicar-me de uma forma sucinta todo o processo de implementação do GAM?
  - 5.1 A implementação foi feita toda de uma só vez?
  - 5.2 Foi sequenciada e com que sequência?
  - 5.3 E ao nível estrutural da autarquia e dos serviços (back e front office), houvera mudanças? Quais?
6. Quais foram as principais preocupações?
7. Dado que um GAM é construído para o utente, e estes são o centro da actividade dos serviços, “olharam” para as necessidades e expectativas dos mesmos?
  - 7.1 De que forma?

## Anexo 4

### Normas adicionais da família ISO 9000

- i) *NP ISO 10001:2008, “Gestão da qualidade. Satisfação do cliente. Linhas de orientação relativas aos códigos de conduta das organizações.” (ISO 10001:2007);*
- ii) *NP ISO 10002:2007, “Gestão da qualidade. Satisfação dos clientes. Linhas de orientação para tratamento de reclamações nas organizações.” (ISO 10002:2004);*
- iii) *ISO 10003:2007, Guidelines on external dispute resolution;*
- iv) *ISO/CD TS 10004, Customer Satisfaction – Guidelines for Monitoring and measuring;*
- v) *NP ISO 10005:2007, “Sistemas de gestão da qualidade. Linhas de orientação para planos da qualidade”. (ISO 10005:2005);*
- vi) *NP ISO 10006:2006, “Sistemas de gestão da qualidade. Linhas de orientação para a gestão da qualidade em projectos.” (ISO 10006:2003);*
- vii) *NP ISO 10007:2005, “Sistemas de gestão da qualidade. Linhas de orientação para a gestão da configuração.” (ISO 10007:2003);*
- viii) *NP ISO 10012:2005, “Sistemas de gestão da medição. Requisitos para processos de medição e equipamento de medição.”;*
- ix) *NP 4433:2005, “Linhas de orientação para a documentação de sistemas de gestão da qualidade.” (ISO/TR 10013:2001);*
- x) *NP ISO 10014:2007, “Gestão da qualidade. Linhas de orientação para a obtenção de benefícios financeiros e económicos.” (ISO 10014:2006);*
- xi) *NP ISO 10015:2002, “Gestão da qualidade. Linhas de orientação para a formação.” (ISO 10015:1999);*
- xii) *PrNP 4463:2007, “Linhas de orientação sobre técnicas estatísticas para a ISO 9001:2000.” (ISO/TR 10017:2003);*
- xiii) *NP ISO 10019:2007, “Linhas de orientação para a selecção de consultores de sistemas de gestão da qualidade e para a utilização dos seus serviços.” (ISO 10019:2005);*
- xiv) *ISO 9001 for Small Businesses – What to do (Advice from ISO/TC 176). (APCER 2010 24:25)*