



**Universidade de Évora - Escola de Ciências Sociais**

**Mestrado em Gestão**

Área de especialização | Sector Público e Administrativo

Relatório de Estágio

**A Caracterização do modelo de gestão numa autarquia: um caso da autarquia de Arronches**

**Flávia Sofia Lopes Frederico**

Orientador(es) | Paulo Fernando Lopes Resende da Silva  
José Manuel Carrilho Trindade

Évora 2016

---

---

---

---



**Universidade de Évora - Escola de Ciências Sociais**

**Mestrado em Gestão**

Área de especialização | Sector Público e Administrativo

Relatório de Estágio

# **A Caracterização do modelo de gestão numa autarquia: um caso da autarquia de Arronches**

**Flávia Sofia Lopes Frederico**

Orientador(es) | Paulo Fernando Lopes Resende da Silva  
José Manuel Carrilho Trindade

Évora 2016

---

---

---

---



O relatório de estágio foi objeto de apreciação e discussão pública pelo seguinte júri nomeado pelo Diretor da Escola de Ciências Sociais:

Presidente | António João Coelho de Sousa (Universidade de Évora)

Vogais | Maria de Fátima Nunes Jorge Oliveira (Universidade de Évora) (Arguente)  
Paulo Fernando Lopes Resende da Silva (Universidade de Évora) (Orientador)

## Resumo

Este Relatório, que surge com o seguimento do estágio curricular integrado no Mestrado de Gestão- Sector Público e Administrativo, realizado ao longo de seis meses na área Administrativa da Câmara Municipal de Arronches. O relatório tem uma focagem única na Região de Arronches, e é pretendido uma observação com maior proximidade que permita descrever e analisar todas as atividades que atuam sobre a população local que são realizadas ao longo deste percurso. Pretende-se adquirir também novos conhecimentos no meio laboral de como se aplica a Gestão numa autarquia e aplicar todos os conhecimentos adquiridos no mestrado.

Surge em primeiro lugar uma introdução, seguido pela descrição da Autarquia, pelo plano de estágio, continuando com a descrição de todas as atividades desenvolvidas na entidade, logo de seguida surge um enquadramento teórico que complete o relatório e por fim uma conclusão e reflexão.

**Palavras-chave:** Administração Pública, Serviços Públicos, Câmara Municipal de Arronches

# **“The characterization of the management model in an autarchy: a case of the municipality of Arronches”**

## **Abstract**

This report, which comes up with the following integrated traineeship Master's Management- Public and Administrative Sector, conducted over six months in the administrative area of the Municipality of Arronches. The report has a unique focus in Arronches Region, and is intended an observation more closely allowing describe and analyze all activities that work on the local population that are carried along this route. Also intended to acquire new knowledge in the workplace of how it applies to a management authority and apply all the knowledge acquired in the master's degree.

Comes first an introduction, followed by the description of the Municipality, the internship plan, continuing with the description of all activities in the organization immediately afterwards comes a theoretical framework to complete the report and finally a conclusion and reflection.

Keyword: Public Administration, Public services, Câmara Municipal de Arronches

## **Agradecimentos**

O trabalho realizado contou com a colaboração de diversas pessoas e com a ajuda da própria Autarquia a quem desde já manifesto o meu reconhecimento, destacam-se ainda o meu orientador Professor Doutor Paulo Resende da Siva por ter disponibilizado o seu tempo com conselhos e ajuda, o meu orientador da Autarquia José Manuel Trindade pelos ensinamentos na área e tempo disponibilizado. À professora Doutora Marta Silvério que no início me facultou imensa ajuda e sempre se disponibilizou.

A minha mãe e ao meu pai, ao meu namorado, bem como a todos os meus amigos que me apoiaram e me incentivaram a continuar neste percurso.

## 1.1. Índice

Índice de Figuras .....	2
Índice de Tabelas.....	3
<b>1. Introdução .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Enquadramento da Autarquia .....</b>	<b>6</b>
2.1 <i>Geográfico</i> .....	6
2.2 <i>Sociodemográfico</i> .....	8
2.3. <i>Caracterização da Autarquia</i> .....	10
2.3.1. Divisão Administrativa e Financeira .....	11
2.3.2. Balanço-Social.....	13
<b>3. Plano de Estágio e Atividades desenvolvidas.....</b>	<b>16</b>
<b>4. Enquadramento teórico .....</b>	<b>31</b>
<b>4.1 <i>Administração pública</i> .....</b>	<b>31</b>
4.1.1 Administração Pública e Administração Privada .....	32
4.1.2 A Administração Pública e as funções do Estado.....	33
4.2. <i>As transformações recentes no Setor Público</i> .....	35
4.2.1. As transformações recentes no Setor Público em Portugal .....	37
4.3 <i>Serviços Públicos</i> .....	39
4.3.1 Definição de Serviço Público.....	39
4.3.2 Desempenho em Serviços Públicos.....	42
4.3.2 Qualidade dos Serviços Públicos.....	45
4.4 <i>A Nova Gestão Pública</i> .....	47
4.4.1 Características da Nova Gestão Pública- NGP.....	47
4.4.2 A Nova Gestão Pública em Portugal.....	48
<b>5. Reflexão crítica.....</b>	<b>51</b>
<b>6. Conclusão.....</b>	<b>53</b>
<b>7. Bibliografias .....</b>	<b>55</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Autarquia .....	6
Figura 2: Concelho .....	7
Figura 3: Organigrama de Serviços .....	101
Figura 4: Importância da Gestão.....	45



## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: População .....	8
Tabela 2: População residente por freguesias e sexo .....	9
Tabela 3: Local de residência.....	9
Tabela 4: Contagem de trabalhadores segundo o escalão .....	13
Tabela 5: Contagem de trabalhadores segundo o nível de antiguidade.....	14
Tabela 6: Contagem de trabalhadores por nível de escolaridade .....	15
Tabela 7: Plano de estágio e actividades desenvolvidas.....	16

## 1. INTRODUÇÃO

O presente relatório visa apresentar o trabalho desenvolvido no estágio curricular realizado na Câmara Municipal de Arronches. Insere-se no de Mestrado de Gestão - Sector Público e Administrativo, e foi realizado no Departamento Administrativo e Financeiro.

Para a realização do trabalho final de mestrado existem três possibilidades, a saber: a dissertação, o trabalho de projeto e o relatório.

O relatório foi a escolha que pareceu ser a mais adequada aos objetivos pretendidos, isto é, foi colocado em prática um conjunto de conhecimento adquiridos em contexto de aprendizagem formal, visando adquirir uma primeira experiência no mundo laboral.

O principal objetivo de escolha do estágio era colocar em prática as competências e conhecimentos adquiridos no mestrado e, ao mesmo tempo, enriquecer com novos conhecimentos e novas experiências que só em contexto profissional são possíveis adquirir, o assunto tratado no estágio foi a gestão numa autarquia, mais concretamente os seus serviços.

O estágio decorreu na área Administrativa e Financeira entre os dias 6 de Outubro de 2014 e terminando dia 6 de Abril de 2015.

No acompanhamento e desenvolvimento do estágio existiu o apoio a nível da orientação ao nível curricular do Professor Doutor Paulo Resende da Silva, e ao nível do contexto laboral do Dr. José Trindade.

A orientação ao nível curricular incidiu no acompanhamento do trabalho e das atividades desenvolvidas durante o período de estágio e na realização do relatório final. A orientação ao nível laboral incidiu na planificação e realização das tarefas e das atividades realizadas e no apoio na compreensão e na aprendizagem do contexto organizacional onde se realizou o estágio.

A elaboração do presente relatório tem como objetivo analisar e descrever todas as atividades que foram desenvolvidas no decorrer do estágio, sendo este um momento crucial para o fim de uma etapa.

Em termos pessoais a elaboração deste relatório tem como objetivo validar as novas valências de conhecimento e de competências adquiridas durante o estágio, por

um lado, e compreender melhor os conteúdos adquiridos em contexto curricular, por outro lado.

Este relatório descreve assim o conjunto de tarefas realizadas, bem como, enquadra-as em termos teóricos, finalizando com uma reflexão sobre o conjunto de aprendizagens adquiridas.

Desta forma, este documento encontra-se estruturado em seis capítulos.

O primeiro capítulo apresenta a introdução que tem como finalidade apresentar as motivações pessoais para a realização do estágio.

O segundo capítulo visa apresentar a autarquia onde se realizou o estágio em duas vertentes; a vertente organizacional da Câmara Municipal e a vertente territorial do município. Este capítulo foi determinante para conhecer o município e a autarquia, visando apreender as atividades e as tarefas que constavam do plano de estágio.

O terceiro capítulo apresenta o plano de estágio e as atividades realizadas durante o mesmo. Salienta-se que o plano inicialmente previsto sofreu, como é usual ocorrer em todos os planos, uma adaptação para melhor se enquadrar com o normal desenvolvimento das tarefas e atividades realizadas.

O quarto capítulo faz um levantamento teórico sobre a gestão pública com um ênfase particular sobre as atividades desenvolvidas durante o estágio.

O quinto capítulo é uma reflexão crítica sobre as aprendizagens em contexto universitário e no contexto do estágio realizado.

O sexto capítulo as conclusões finais. A estrutura do relatório foi feita de forma organizada para que todos os capítulos permaneçam bem estruturados e enquadrados com os vários temas.

## 2. ENQUADRAMENTO DA AUTARQUIA

A autarquia tem um enquadramento que se divide da seguinte forma:

*Figura 1: Autarquia*



Fonte: Câmara Municipal de Arronches

### 2.1 Geográfico

Arronches é uma pequena vila portuguesa que pertence ao distrito de Portalegre. Localiza-se na Região do Alentejo e na Sub-região do Alto Alentejo. Pela tradição do município, o natural ou habitante de Arronches denomina-se arronchense.

No ano de 2012, a Carta Administrativa Oficial de Portugal indicou que o concelho de Arronches ocupa, no total, uma área de 315,4 km<sup>2</sup> e abrange três freguesias: Assunção, Esperança e Mosteiros.

O município encontra-se limitado pelos seguintes concelhos: Portalegre, a norte, Campo Maior, a sudeste, Elvas, a sul, Monforte, a oeste. A nordeste, este município encontra-se limitado por Espanha.

Este concelho possui um clima marcadamente mediterrânico, caracterizado por uma estação seca bem acentuada no verão. A precipitação é irregular e concentra-se, sobretudo, no inverno.

No que se refere à morfologia, os terrenos são, geralmente, planos, devido à existência de dois grandes planaltos, com vales largos, onde se ergue a serra de São

Mamede, com cerca de 40 km de comprimento e 10 km de largura, e que corresponde ao extremo ocidental da cordilheira luso-espanhola.

O concelho está inserido na área do Parque Natural da Serra de São Mamede, que tem grande interesse geomorfológico, paisagístico, faunístico e florístico. Também se devem salientar os seus valores arquitetónicos e as paisagens humanizadas.

Neste parque existe uma grande diversidade geológica, como, por exemplo, as "marmitas de gigante" em Galegos, as grutas e os quartzitos. Como recursos hídricos, possui o rio Caia e a sua albufeira homónima, as ribeiras de Arronches, de Revelhos, de Abilongo e de Ouguela.

Figura 2: Concelho



Fonte: Câmara Municipal de Arronches

## 2.2 Sociodemográfico

A população residente no município de Arronches no ano de 2011 era composta por 3119 pessoas no total, de entre as quais 1292 fazem parte da população ativa e 1106 estavam empregados. Também durante este ano foram registados cerca de 2540 alojamentos familiares.

*Tabela 1: População*

<b>População residente</b>	<b>3119</b>
<b>População ativa</b>	<b>1292</b>
<b>População empregada</b>	<b>1106</b>
<b>Alojamentos familiares</b>	<b>2540</b>
<b>Densidade populacional (N.º/ km<sup>2</sup>)</b>	<b>9,9</b>

Fonte: Balanço Social

O concelho de Arronches divide-se em três juntas de freguesia, sendo estas: Assunção, Esperança e Mosteiros.

A população residente nestas juntas de freguesia é maioritariamente composta por mulheres. É na Assunção que se verifica um maior número de pessoas residentes e um maior número de pessoas jovens ativas, com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos de idade.

Tabela 2: População residente por freguesias e sexo

Local de residência	População residente por freguesia e sexo							
	Homens				Mulheres			
	0-14	5-24	5-64	>65	0-14	5-24	5-64	>65
Assunção	1	1	4	2	1	8	4	3
Esperança	22	02	54	48	00	2	88	74
Mosteiros	3	2	1	1	3	2	1	1
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>80</b>	<b>28</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>53</b>	<b>56</b>

Fonte: Balanço Social

Na freguesia de Assunção existiam no ano de 2011, 79 crianças com idades inferiores a 6 anos, 21 na freguesia de Esperança e 15 na freguesia de Mosteiros.

Tabela 3: Local de residência

Local de residência	N.º de crianças menores de 6 anos
Assunção	79
Esperança	21
Mosteiros	15

Fonte: Balanço Social

## 2.3. Caracterização da Autarquia

A Câmara Municipal de Arronches está organizada da seguinte forma: estrutura funcional com um total de 88 funcionários (dentro ou fora do âmbito da Câmara Municipal), 4 vereadores e 1 Presidente, de acordo com o organigrama que se apresenta de seguida:

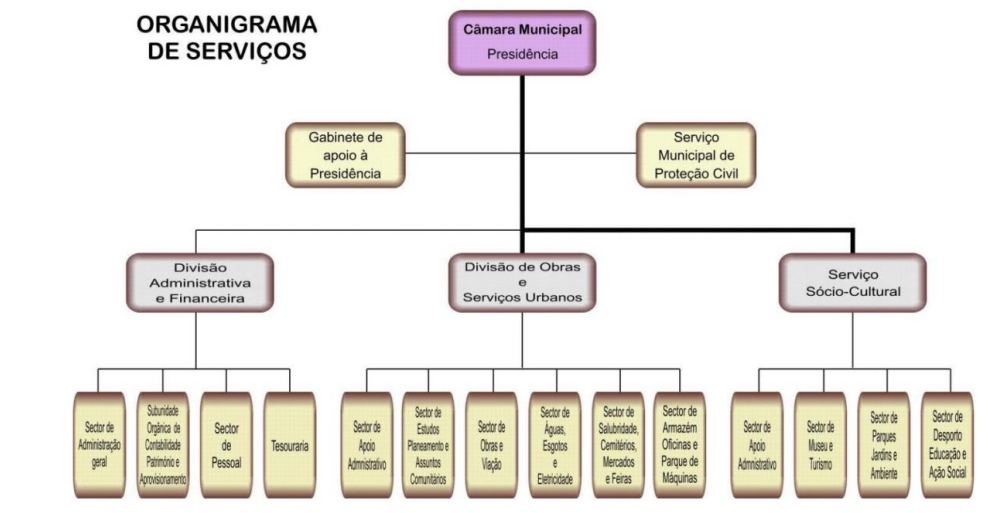
### Estrutura

Relativamente à estrutura da autarquia, esta compõe-se pela *Presidente da Câmara Municipal* que se interliga com o *Gabinete de apoio à Presidência* e o *Serviço Municipal de Proteção Civil*.

Ainda estão estruturadas e interligadas a *Divisão Administrativa e Financeira* (Setor de Administração Geral, Subunidade Orgânica de Contabilidade, Património e Aprovisionamento, Setor de Pessoal e Tesouraria), a *Divisão de Obras e Serviços Urbanos* (Setor de Apoio Administrativo, Setor de Estudos, Planeamentos e Assuntos Comunitários, Setor de Obras, Setor de Águas, Esgotos e Eletricidade, Setor de Salubridade, Cemitérios, Mercados e Feiras, Setor de Armazém, Oficinas e Parque de Máquinas) e o *Serviço Sociocultural* (Setor de Apoio Administrativo, Setor de Museu e Turismo, Setor de Parques, Jardins e Ambiente e Setor de Desporto, Educação e Ação Social).

*Figura 3: Organigrama de Serviços*





Fonte: <http://www.cm-arronches.pt/pt/2012-10-04-09-52-36/2012-10-04-09-54-11/estrutura-organica>

### 2.3.1. Divisão Administrativa e Financeira

Esta divisão tem como principal missão garantir a prestação de todos os serviços de suporte que assegurem o regular funcionamento dos serviços municipais e a administração financeira e patrimonial, com critérios de racionalidade e eficácia na afetação de recurso humanos e financeiros. É chefiada por um dirigente de 2º grau (Chefe de Divisão), cujo Decreto-lei n. 993/2004 de 20 de abril, lhe atribui as seguintes competências:

- a) Dirigir os serviços da respetiva divisão, definindo objetivos tendo em conta os planos gerais estabelecidos as funções da divisão e a regulamentação interna;
- b) Prestar com cuidado e rapidez os esclarecimentos e as informações relativas a divisão quando solicitadas pelos superiores hierárquicos;
- c) Assegurar a execução de despachos dos superiores hierárquicos nas respetivas áreas de divisão;
- d) Assegurar a direção do pessoal da divisão em conformidade com as orientações superiores;
- e) Organizar e promover o controlo de execução das atividades da divisão de acordo com os planos de ação definidos e proceder a avaliação dos resultados alcançados;

- f) Colaborar na elaboração de propostas do plano de atividades e orçamento;
- g) Elaborar relatórios de atividade da divisão;
- h) Colaborar na elaboração de propostas de instrução, editais, avisos, posturas e regulamentos necessários;
- i) Assegurar a eficiência dos métodos de processo de trabalho, a maior economia no emprego de todos os recursos e a boa produtividade dos recursos humanos da divisão;
- j) Assegurar a avaliação do desempenho dos trabalhadores.

A Divisão Administrativa e Financeira desenvolve as suas funções em diversos âmbitos de serviços e integra as seguintes setores e secção:

- Setor de Administração Geral;
- Setor de Pessoal;
- Tesouraria;
- Secção de Contabilidade, Património e Aprovisionamento.

Esta divisão reporta diretamente à Presidente da Câmara Municipal.

### 2.3.2. Balanço-Social

Para desenvolver o tema sobre o Balanço Social utilizou-se os dados facultados pelo Município do ano de 2014 onde se pode retirar as seguintes conclusões:

#### Contagem de Trabalhadores segundo o escalão etário e gênero

Tabela 4: Contagem de trabalhadores segundo o escalão

Idade	Gênero	Total
-20	M	0,00
	F	0,00
20 – 24	M	0,00
	F	0,00
25 – 29	M	0,00
	F	0,00
30 – 34	M	0,00
	F	3,00
35 – 39	M	5,00
	F	8,00
40 – 44	M	6,00
	F	11,00
45 – 49	M	13,00
	F	3,00
50 – 54	M	17,00
	F	3,00
55 – 59	M	13,00
	F	1,00
60 – 64	M	3,00
	F	2,00
+65	M	0,00
	F	0,00

Fonte: Balanço Social

Com base na tabela 4, pode-se encontrar uma maior predominância de pessoas no escalão etário dos 50 aos 54 anos, sendo no total de 20 pessoas, 17 do sexo masculino e somente 3 do sexo feminino. Logo de seguida, temos as idades compreendidas entre os 45 e os 49 anos, com um total de 16 pessoas e, mais uma vez, o sexo masculino predomina com 13 pessoas. Dos 55 aos 59 anos, temos um total de 14 pessoas, 23 do

sexo masculino é apenas 1 do sexo feminino. Nas idades dos 35 aos 39 anos, existe uma diferença considerável de género, sendo 13 pessoas do sexo feminino e somente 1 do sexo masculino. Na faixa etária dos 60 aos 64 anos, temos apenas 5 pessoas e dos 30 aos 34 anos, apenas 3. Conclui-se, então, que é no escalão etário dos 50 aos 54 anos que há um predomínio de trabalhadores no geral, e, em particular, de trabalhadores do sexo masculino.

### Contagem de trabalhadores segundo o nível de antiguidade e género

*Tabela 5: Contagem de trabalhadores segundo o nível de antiguidade*

Idade	Género	Total
Até 5 anos	M	2,00
	F	7,00
5 – 9	M	1,00
	F	3,00
10 – 14	M	4,00
	F	5,00
15 – 19	M	6,00
	F	8,00
20 – 24	M	16,00
	F	3,00
25 – 29	M	8,00
	F	4,00
30 – 34	M	20,00
	F	0,00
35 – 39	M	0,00
	F	1,00
40 ou mais	M	0,00
	F	0,00

Fonte: Balanço Social

De acordo com a tabela 5, o nível de antiguidade mais elevado estabelece-se entre os 30 e os 34 anos de experiência profissional, num total de 20 trabalhadores, todos do sexo masculino. Seguidamente, o intervalo dos 20 aos 24 anos de experiência, com um total de 19 pessoas neste campo, 16 do sexo masculino e apenas 3 do sexo feminino. A faixa dos 15 aos 19 anos de experiência, apresenta-se com um total de 14 pessoas, 6 masculinas e 8 femininas. A faixa de antiguidade que se segue é a dos 25 aos 29 anos, com um total de 12 pessoas, 8 do género masculino e 4 do feminino. Até aos 5 anos de experiência, existem 9 pessoas, sendo 7 do género feminino e 2 do masculino. Com o mesmo total de pessoas, temos a faixa de antiguidade dos 10 aos 14 anos, com 4 trabalhadores do sexo masculino e 5 do sexo feminino. Com 4 pessoas, temos a faixa dos 5 aos 9 anos de antiguidade, sendo 1 do género masculino e 3 do feminino. E por fim, com apenas 1 pessoa do sexo feminino, temos a faixa dos 35 aos 39 anos de antiguidade.

*Tabela 6: Contagem de trabalhadores por nível de escolaridade*

<b>Idade</b>	<b>Género</b>	<b>Total</b>
<b>- 4 anos de escolaridade</b>	M	0,00
	F	0,00
<b>4 anos de escolaridade</b>	M	22,00
	F	1,00
<b>6 anos de escolaridade</b>	M	17,00
	F	5,00
<b>9º anos de escolaridade</b>	M	7,00
	F	6,00
<b>11º anos de escolaridade</b>	M	0,00
	F	1,00
<b>12º anos de escolaridade</b>	M	8,00
	F	14,00
<b>Bacharelato</b>	M	0,00
	F	0,00
<b>Licenciatura</b>	M	3,00
	F	4,00
<b>Mestrado</b>	M	0,00
	F	0,00
<b>Doutoramento</b>	M	0,00
	F	0,00

Fonte: Balanço Social

Nesta tabela temos uma maioria de trabalhadores com o 4º ano de escolaridade, predominando o género masculino com 22 pessoas nesta situação e apenas 1 do género feminino, fazendo um total de 23 pessoas neste nível de escolaridade. Ao nível do 6º ano de escolaridade, existe um total de 22 pessoas, sendo 17 do sexo masculino e 5 do sexo feminino. Com o mesmo total de 22 pessoas, temos o 12ºano de escolaridade, onde 14 pessoas são do género feminino e 8 do género masculino. Com o 9º ano de escolaridade regista-se um total 13 pessoas, 7 do sexo masculino e 6 do sexo feminino. Quanto ao grau de licenciatura, observam-se 7 pessoas no total, sendo 3 do sexo masculino e 4 do sexo feminino. Os restantes níveis de ensino não apresentam qualquer pessoa qualificada.

### 3. PLANO DE ESTÁGIO E ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

O plano de estágio proposto para ser cumprido ao longo do estágio foi o seguinte:

*Tabela 7: Plano de estágio e actividades desenvolvidas*

Mês	Tarefa
1º	Adaptação à organização e à norma envolvente 35/2014
2º	Leitura de documentos fornecidos pela autarquia
3º e 4º	Análise dos processos definidos
5º e 6º	Reestruturação de documentos e adaptação á situação necessária

Fonte: Elaborado por Flávia Frederico\_

## **Acolhimento da Empresa**

### ***Receção nos departamentos e entrega de documentos da entidade***

Após a chegada a Câmara Municipal de Arronches, foi proporcionada à estagiária uma visita completa a todos os departamentos existentes na mesma, onde houve um conjunto de explicações sobre os procedimentos desenvolvidos em cada um destes departamentos. Foi, posteriormente, apresentada a maior parte dos funcionários de cada setor para que conseguisse estabelecer a comunicação necessária, pois esta é uma Câmara Municipal de pequena dimensão que permite e necessita do bom relacionamento entre todos os funcionários.

Mais tarde, a estagiária foi apresentada no Departamento de Administração e Finanças. Foi neste local que realizou todo o estágio. Aqui, foi entregue uma panóplia de documentos para que conseguisse ter um maior conhecimento do seu funcionamento. Entre eles, estava um manual sobre a Câmara Municipal de Arronches, que continha a informação de todos os setores, as devidas missões, objetivos e caracterização do Município de forma mais aprofundada. Estava, também, nos documentos que me foram entregues, um texto com todas as características da Divisão de Administração e Finanças e da estrutura da Câmara Municipal de Arronches, através do seu organigrama funcional.

Foram facultadas, ainda dentro da panóplia de documentos, as leis pelas quais a Câmara Municipal se rege aquando da tomada de decisões. De entre estas leis, destacam-se a Lei nº 35/2014, que está na base de todas as decisões que são tomadas. Por esse mesmo motivo, foi necessária uma leitura intensiva da mesma para que a estagiária conseguisse uma maior adaptação à organização e ao seu modo de funcionamento.

### ***Integração no departamento de realização do estágio***

Após o fornecimento dos documentos necessários para uma melhor integração e um melhor desenvolvimento do estágio, foram analisados de forma intensa, e, ainda dentro do processo de acolhimento, estabeleceu-se contacto com todos os técnicos a funcionarem nesta divisão. Para terminar este processo de acolhimento, foram destinadas a estagiária a tarefa diária de visualização do *site* do Diário da República para que, aquando da alteração das leis, informasse o chefe de divisão. Por fim, integrou o processo de seleção e contratação de um novo membro para trabalhar na Câmara Municipal de Arronches. É de salientar que este processo já estava a decorrer.

### **Candidaturas de docentes**

#### ***Integração no processo de contratação de professores das AEC'S***

Assim que se iniciou o estágio, o chefe de divisão do setor de Administração e Finanças, o Dr. José Trindade, sugeriu que a estagiária participasse na contratação de dois professores das AEC que estavam em falta na Escola Básica de Arronches. Já tinha terminado o prazo das candidaturas para estas contratações e, como tal, já tinham sido preenchidos todos os dados no *site* e os mesmos já tinham sido facultados aos membros júri deste concurso. A estagiária fez, então, parte de um grupo que estava a avaliar os dados divulgados no *site* para que se pudesse preencher uma plataforma com as determinadas classificações e horas que tinham de trabalho anterior relativamente às AEC. Este foi um processo moroso.

O grupo que integrou era constituído pelo chefe de divisão, Dr. José Trindade, e dois membros dos recursos humanos. Este grupo procedeu à análise de todos os processos dos docentes que se candidataram e fê-lo através da análise dos *curricula vitae* e dos documentos de confirmação de trabalho anterior desenvolvido em determinadas escolas. Durante este processo, excluíram-se inúmeros candidatos por falta dos respetivos certificados de habilitações, cuja apresentação é obrigatória. Também foram excluídos candidatos por falta de confirmação de horas de trabalho prestada e por falta do tempo de serviço necessário para a candidatura. Após todo este



processo, foram-se colocando os dados na plataforma para que esta pudesse ordenar corretamente as classificações de cada docente, colocando-os de forma ordenada e fazendo o desempate dos candidatos que se encontravam em igualdade de circunstâncias.

Quando se deu por terminado o processo e se elegeu o docente pretendido, o mesmo foi contactado para que se apresentasse no dia seguinte na Câmara Municipal de Arronches para concluir o processo.

O desenvolvimento de ambos os processos para ambas as contratações, embora fossem de docentes de áreas distintas, tiveram os mesmos critérios de análise.

### **Gestão das novas leis e demonstração de ofícios**

#### ***Acompanhamento diário de novas leis impostas pelo Estado e demonstração de ofícios***

Tal como já foi referido anteriormente, no início do estágio o chefe de Divisão encarregou a estagiária da função diária de visualização do *site* do Diário da República. Foi, brevemente, explicado o contexto do *site* e o respetivo modo de funcionamento. Diariamente, tinha a função de verificar as novas leis aprovadas e de as colocar em prática. Posteriormente, dava conhecimento ao chefe de divisão que, por sua vez, dava conhecimento à Presidente de Câmara. Foi desenvolvido todo este processo de forma autónoma, aproveitando e aplicando os conhecimentos que lhe foram transmitidos. Mas, para este processo ficar completo, foi necessário transmitir a informação para estruturar e elaborar ofícios. Estes são documentos obrigatórios que permitem o veicular do conhecimento geral das alterações, adaptações e do próprio desenvolvimento do que se pretende fazer. Foi necessário a aprendizagem dos termos que devem ser utilizados para estruturar e realizar os referidos ofícios e também me foi transmitida a melhor forma de apresentação dos mesmos.

Trata-se de uma tarefa realizada diariamente, devido ao grande número de normas que são alteradas constantemente. Para que tal acontecesse, era necessário ter tudo em dia. Assim que se verificava alguma alteração, elaborava-se um ofício que

passava pelo chefe de divisão que o dava a conhecer, inicialmente, à Presidente da Câmara e, posteriormente, aos setores afetados pela respetiva alteração.

## **Reuniões de Câmara**

### ***Acompanhamento de reuniões de Câmara***

As reuniões de Câmara Municipal realizam-se quinzenalmente. São sessões abertas ao público, onde se pretende que tudo o que é discutido tenha o conhecimento da população para evitar a falta de informação dos munícipes. Deste forma, está sempre presente, em cada sessão, um membro do jornal do Município, Notícias de Arronches <http://noticiasdearronchesonline.blogspot.pt/>, que leva tudo o que foi revisto em reunião ao público, através de uma página pública no seu jornal, bem como de uma atualização *online*.

Todas as reuniões visam, como principal objetivo, analisar assuntos e propostas feitas à Câmara e pela Câmara, que precisam da votação de todos os membros, sendo eles: o vice-presidente e os três vereadores. Estes procedimentos são essenciais para dar seguimento às propostas que são de maior interesse e que precisam de mais rápida aprovação.

Logo de início, foi dada a oportunidade à estagiária de estar presente em todas as reuniões que se realizavam, semanalmente, às quartas-feiras, pelas 14h, impreterivelmente.

Nas referidas reuniões, era indispensável a presença, de vários intervenientes: o chefe de divisão que tinha como objetivo esclarecer dúvidas no decurso das reuniões, como por exemplo, dar a conhecer causas dos assuntos que não estavam nos documentos distribuídos a todos os membros envolvidos nas discussões; o técnico responsável somente pelas atas que eram feitas logo após a reunião, baseando-se numa gravação de toda a reunião, o que facilitava o processo de realização das mesmas. Também tinha a função de escrever tudo o que era dito no momento e que conseguisse reter para fornecer aos membros um projeto de ata. Desse projeto de ata constavam as decisões finais.

Em todas as segundas-feiras que antecediavam as reuniões das quartas-feiras, era necessário ver quais os assuntos que estavam pendentes e que seriam abordados. Eram, facultados a estagiária os documentos necessários para a discussão dos assuntos de reunião. Também, deveria colocar todos os ofícios elaborados anteriormente por ordem cronológica e tirar cópias para todos os membros que iam estar presentes nessas mesmas reuniões.

### **Abonos de Família**

#### ***Processamento de documentos sobre os abonos sociais dados pela Autarquia***

Toda a Câmara Municipal funciona com base nos sistemas de informação. A informação é veiculada a partir do respetivo departamento e vai, assim que possível, dar entrada num novo departamento onde é guardada. O departamento que recebe e guarda a informação é o da Administração e Finanças. Num caso concreto, o assunto foi a natalidade ocorrida no concelho e, mais concretamente, o conhecimento de casos de nasciturnos que dão entrada para o processo de abono familiar dado pela Autarquia.

Após uma breve explicação de como se devem elaborar os registos dos documentos fornecidos à Câmara Municipal pelos respetivos pais para posterior informatização e dos montantes atribuídos a cada um, foi também explicado a estagiária o processo de organização dos documentos de acordo com os números de registo.

Foi-lhe atribuída a tarefa de elaborar e organizar todos os processos que davam entrada na Câmara Municipal para a atribuição dos respetivos abonos de família. Inicialmente, os abonos eram dados mensalmente, mas transitaram para um modelo trimestral. Concomitantemente, os valores dados a cada cidadão foram atualizados. Por exemplo, a um filho único é atribuído o valor de 30 euros mensais em vez de 35 euros mensais, tendo por valor máximo 80 euros mensais para famílias com mais de 3 filhos.

A tarefa em causa era bastante simples e produtiva, todos os documentos passavam por uma digitalização, depois eram colocados por ordem numa pasta

destinada a esta situação, de acordo com o número de registo atribuído que devia coincidir com as pastas fornecidas. Todos os documentos eram guardados pelo período de 1 ano civil.

## **Projetos dos Municípios**

### ***Projetos desenvolvidos pela Câmara através dos Quadros Municipais***

Um dos assuntos que sempre teve presente desde o início do estágio, foi a questão dos projetos municipais que poderiam ou não ser desenvolvidos com os fundos atribuídos à Câmara Municipal de Arronches para uma determinada área específica. Relativamente a este assunto, foi transmitido a estagiária que existem diversos fundos atribuídos à Câmara Municipal, quer através do Estado, quer pela Comunidade Europeia.

Estes fundos de determinado montante só podem ser usados para um fim específico, estabelecido pela entidade. A Câmara Municipal, como entidade recetora, se precisar de exercer outro tipo de projeto que não tenha sido abrangido pelos fundos já disponibilizados, terá que aguardar por um novo fundo que permita a sua realização. Podem ocorrer vários momentos para a atribuição de fundos ao longo do ano ou apenas um único momento, dependendo do montante estipulado pelo Estado a atribuir às Autarquias.

Neste âmbito, foi solicitado a estagiária que acompanhasse um Projeto de Obras Públicas. O montante atribuído ao Município no contexto do quadro comunitário europeu destinava-se às obras públicas. Este montante deveria ir para estradas, pavilhões ou habitações sociais. Nos anos anteriores, desenvolveram-se habitações sociais, bem como o pavimento, melhoramento e construção de estradas do concelho.

Ainda neste contexto, o projeto que teve oportunidade de conhecer, foi o da construção da nova Santa Casa de Misericórdia de Arronches. Nessa altura, estavam a ser estudadas as melhores opções a considerar, tendo em conta o andamento da obra, sem problemas. Nestas áreas e nestes projetos, é importante respeitar os prazos estabelecidos e não correr riscos que prejudiquem o Município.

Para concluir, percebeu-se que qualquer projeto que seja idealizado tem um fundo próprio a que deve recorrer. Com base nesses fundos, o Município transfere as verbas que se propôs a disponibilizar para a atividade desenvolvida por associações ou empresas de cariz social, cultural ou desportivo. Também não se podem excluir algumas das transferências que ocorrem em espécie, apesar de não terem grande destaque. Estas ainda existem, baseando-se em apoios dados às instituições, sob a forma de trabalho, combustível ou material. Nestas transferências dá-se uma imagem mais real do esforço efetuado no apoio a estas entidades.

### ***Conhecimento da Divisão de Obras Públicas***

A propósito do projeto suprarreferido, foi solicitado a aluna que passasse um período de uma semana na Divisão de Obras Públicas da Câmara, onde iria desenvolver melhor o conhecimento do processamento dos projetos. A técnica que a acompanhou durante este tempo foi a Eng.<sup>a</sup> Dulce Bigares. A sua ajuda era fundamental para conseguir entender como todo este processo se desenvolvia.

Inicialmente, foi facultado o Código dos Contratos Públicos- decreto-lei nº 18/2008, sendo explicado quais os artigos mais importantes a serem lidos atentamente, salientando-se o artigo nº 344.

Explicou-se também, que as obras se dividem em públicas e privadas. As obras privadas envolvem casas próprias ou estabelecimentos próprios e as obras públicas ou comunitárias, envolvem infraestruturas que servem toda a população, como pavilhões, estradas, habitações sociais, de entre outros.

Foi importante perceber que para as obras públicas, a Câmara Municipal só se pode candidatar a fundos se tiver disponibilidade financeira para poder investir inicialmente. Somente mais tarde, a Câmara Municipal pode candidatar-se aos fundos com base no dinheiro despendido e no dinheiro que ainda necessita despender. Para que tal aconteça, o balanço financeiro da Câmara Municipal deve ser sempre positivo. Quando por fim a obra começa, após ser feito a minuta e o respetivo contrato, é realizada, mensalmente, uma vistoria pelo encarregado da obra. No caso da obra da Santa Casa da Misericórdia de Arronches, em que a responsável foi a Eng.<sup>a</sup> Dulce Bigares, foi feito um levantamento dos materiais adquiridos previamente e dos que faltava

adquirir, assim como do que já tinha sido feito e do que faltava fazer. Com base no balanço financeiro respetivo, informou-se o empreiteiro responsável pela obra do valor estipulado para esse mês.

Todas as obras públicas têm um espaço de 5 anos para estarem concluídas, desde o dia que começam até terminarem. Este é designado por Regime de Consignação e marca o prazo legal do decorrer da obra. Se o prazo tiver de ser prolongado, é importante que tudo seja feito de acordo com a lei para evitar problemas de embargamento e/ou desperdício de dinheiro.

Se o atraso da obra ocorrer por culpa da Câmara Municipal e for relativo a falta de verbas, o empreiteiro pode vir a ser indemnizado se assim o solicitar. No caso de acontecer por falência da empresa de construção, poderá ser a Câmara Municipal a solicitar indemnização.

No caso da obra da Santa Casa da Misericórdia de Arronches, em particular, foi praticado um ajuste direto em relação à nova escolha da empresa de construção que iria terminar a obra, o que significa que não foi feito nenhum concurso público para a escolha dos novos empreiteiros.

Durante o tempo prestado na Divisão de Obras houve uma participação na totalidade dos processos de análise da obra, onde a aluna elaborou diversas minutas para a interligação de todos os membros envolvidos.

### ***Projeto de Ajuda Comunitária de Arronches***

Ainda na esfera dos projetos conseguiu ter acesso a um último que fazia parte de um processo que envolvia os cidadãos do Município. A Câmara Municipal deu a oportunidade às pessoas do concelho apresentarem os seus projetos que foram analisados e, no decorrer dessa análise, escolhem-se apenas com base num fundo de 70 mil euros atribuídos à Câmara Municipal de Arronches para esse fim.

Juntamente com o chefe de divisão, Dr. José Trindade, e mais dois técnicos foi analisado os processos que foram enviados até a data limite. Dentro dessa análise, foram selecionados os que pareciam ter um processo de gestão mais fiável e consistente, atendendo às necessidades desta.

Após as revisões, conseguiu-se escolher um projeto, sendo este o “Arronches adopta”. Neste projeto, pretende-se desenvolver um canil Municipal para proteger os animais abandonados do concelho. Era um projeto bem elaborado, com vários apoios prévios. Foi então feito um ofício dirigido à reunião da Câmara Municipal da semana seguinte, com o objetivo de dar a conhecer o projeto relacionado e de obter a sua aprovação. Até atingir a seleção este projeto, foi um trabalho difícil. No entanto, pesou na decisão o facto de todos os Municípios terem de, obrigatoriamente possuir um canil Municipal o que aqui não acontecia até então, em Arronches.

### **Elaboração de contratos e verificações de decretos-lei**

#### ***Elaboração de contrato***

Para fazer um contrato é necessário ter acesso, em primeiro lugar, ao ofício já feito anteriormente, pois é com base neste que se elabora, de forma estruturada e legal, um contrato. Outro ponto muito importante é a verificação da legislação já existente no contrato anterior, ou seja, no contrato inicial, atendendo a que esta legislação poderia ter perdido a sua legalidade devido a alteração na lei em que se baseiam o ofício e o contrato.

Para que o processo de aprendizagem fosse feito mais atenciosamente, foi apresentado a estagiária um contrato que teve por base uma lei que já tinha sido revogada. Quando tal acontece, deve proceder-se da seguinte forma:

Se o contrato original teve por base a lei de 6/2006, que foi alterada pela lei 31/2014, descreve-se o sucedido no contrato, do seguinte modo: “Ao abrigo da lei 6/2006 (Em primeiro lugar, deve-se colocar sempre a lei original) na sua atual redação da lei 31/2014”.

Não importa quantas modificações a lei inicial já tenha sofrido, deve-se sempre efetuar desta forma em qualquer contrato que seja feito de novo.

E foram estes procedimentos que foram adotados ao longo do estágio para refazer os diversos contratos que me foram apresentados para atualizar.

### ***Atribuição de bolsas de estudo pela Câmara Municipal***

A Câmara Municipal de Arronches faculta bolsas de estudo para os alunos cujas famílias têm maiores dificuldades económicas. O que tem de ser devidamente comprovado. Com base nisso, todos os que pretendem ter acesso á referidas bolsas de estudo, devem apresentar a candidatura durante o mês de setembro. Durante o mês seguinte, é então iniciada a análise dos casos propostos. No ano decorrente 2015 a Câmara Municipal teve a oportunidade de dar 18 bolsas de estudo, de entre as 21. O processo de seleção é lento, pois requiere uma série e morosa análise dos documentos que são apresentados pelos candidatos.

Devido a atrasos por questões internas da própria Câmara Municipal, o processo só teve início no mês de dezembro. Foi dado acesso à estagiária a todo o processo, e como tal, foi pedido que ajudasse na seleção das bolsas que poderiam ser atribuídas. Teve de reler, de forma exaustiva, todos os decretos-lei que poderiam falar sobre a atribuição de bolsas. Foram-me apresentados casos em que os candidatos estavam a frequentar o ensino superior com a finalidade de se tornarem técnicos e não licenciados, pois existe cursos de somente dois anos dentro das instituições de ensino superior que conferem apenas o 1º grau que referi. Também foi necessário verificar se os candidatos recebiam algum valor monetário por estarem a frequentar o referido tipo de cursos, pois era sem dúvida um ponto crucial na situação. Ao reler vários decretos-lei que foram facultados deparou-se com o decreto-lei nº 43/2014, o mais explícito sobre o assunto. Este expõe que, a nível financeiro, todos os alunos que estudem numa de ensino superior tem os mesmos direitos, independentemente da duração do curso e grau obtido.



## Universidade Sénior

### ***Apoio dado pela Câmara Municipal para o início da Universidade Sénior do concelho***

Vários concelhos ao longo do país já aderiram à criação da Universidade Sénior. Arronches não quis ser exceção, visto que este é mais um serviço público prestado à sua população. Logo, após ter os apoios necessários, a Câmara Municipal decidiu aderir também a este projeto visando, em particular, a luta contra o isolamento e solidão dos idosos do concelho.

Foi um projeto que demorou um pouco mais do que era suposto, devido à falta de membros que pudessem fazer parte da instituição que estava a ser criada. Tornou-se necessário, no decorrer do processo, verificar a disponibilidade dos funcionários da própria Autarquia, sobretudo dos mais qualificados que pudessem sair das suas funções diárias, uma vez por semana, durante 2 horas. Selecionaram-se, então, os funcionários que têm licenciaturas ou cursos técnicos para ministrar as aulas aos idosos.

A estagiária analisou, junto do chefe de divisão, o material que seria necessário para o início das aulas e ajudei na formação de um horário para as mesmas. Chegou-se a conclusão que havia tudo o que era necessário, exceto o equipamento informático. Então, foi pedido ao técnico informático que nos ajudasse a pesquisar computadores que fossem propícios para estas aulas e não ultrapassassem um determinado valor.

Ajudou no levantamento de computadores disponíveis no mercado e em estabelecimentos próprios para uma futura comparação de preços e de *software*. Foi necessário atender aos montantes disponíveis no fundo que foi disponibilizado. Comprou-se então cerca de cinco computadores, uma impressora e um projetor.

## **Participação na Formação da Por Data**

### ***Representação do departamento de Administração***

Durante a última semana de março, durante dois dias houve uma formação da Por Data na Câmara Municipal de Arronches. Esta formação destinava-se a membros de diversos setores que necessitassem de incrementar as suas competências nas áreas de pesquisa. Esta formação foi dada gratuitamente pela empresa Por Data e teve como objetivo a promoção e divulgação do trabalho desenvolvido pela mesma, através de um motor de busca quase exclusivo para assuntos que são importantes para as Autarquias.

Foi uma iniciativa inovadora nesta área com uma perspectiva de aproximação entre estas entidades, devido às inúmeras oportunidades oferecido pelo *site*.

A empresa organizou uma palestra sobre o funcionamento deste motor de busca e consequentes benefícios da sua utilização.

Ao marcar presença em representação do departamento de Administração e Finanças, a estagiária obteve um enriquecimento a nível pessoal e curricular ficando com um conhecimento de nível superior sobre a forma mais correta e rápida de fazer uma pesquisa e, ainda, de tudo o que podemos desenvolver no Por Data. Esta experiência foi sem dúvida uma ajuda para a elaboração deste relatório final.

## **Candidaturas ao PEPAL**

### ***Ajuda nas candidaturas do PEPAL***

No início do mês de março de 2015, abriu a candidatura *online* para os estágios do PEPAL. A Câmara Municipal de Arronches pretende proceder à contratação de duas pessoas na área Social. Neste contexto, a Autarquia devia preencher o formulário de candidatura disponível na plataforma correspondente.

A primeira função da aluna foi ajudar no preenchimento deste formulário, com a ajuda do chefe de divisão. Entrando no *site* segui todos os passos de candidatura, e

esta revelou-se uma função breve. Apesar da brevidade da candidatura, foi morosa a obtenção de uma resposta relativa à Câmara Municipal referente à seleção de estágios.

Após terem saído as listas onde estão listadas todas as autarquias concorrentes ao Pepal e respetivas áreas aprovadas, bem como o número de estagiários que podem colocar, foi feito uma análise pelo concelho sobre o que tinha mais urgência de entrada para trabalho. Também se questiona a funcionalidade de optar por estagiários sem experiência para trabalhar no local.

Sendo este um concelho pequeno, foi uma tarefa que não consumiu muito do nosso tempo.

Em primeiro lugar, era necessário por uma pessoa formada em História no museu de uma das freguesias e uma pessoa formada em marketing para a Câmara Municipal, estas foram as duas escolhas que foi possível realizar. Para satisfazer as necessidades do Município, seria necessário, pelo menos, mais cinco de diversas áreas de formação.

Após a divulgação, teve que reler o decreto-lei que rege o PEPAL para aferir as medidas obrigatórias a tomar de seguida. Foi então, necessária a divulgação, em pelo menos dois Jornais Locais. Deveriam ser publicadas as áreas de formação, o número de pessoas, os objetivos e os pré-requisitos dos candidatos, de entre outros aspetos.

O prazo destas candidaturas teve uma duração de 10 dias. O PEPAL tem dois períodos de avaliação: as primeiras referentes às habilitações, à experiência e ao currículo; o segundo referente à entrevista. Ao primeiro período de avaliação atribuiu-se um peso de 40% e ao segundo período- entrevista- atribuiu-se um peso de 60%.

## **Outras tarefas**

### ***Arquivo de documentos***

Ao longo do estágio, uma das tarefas a se desempenhar diversas vezes foi o arquivamento de todos os documentos que circulavam pela Câmara Municipal de Arronches e que passavam para o arquivo-morto.

O Dr. José Trindade, logo após serem despachados documentos do gabinete da Presidente, eram dadas a aluna as indicações para proceder ao arquivamento dos mesmos, tal como os ofícios que já tinham sido modificados e os que já tinham dado origem a contratos, eram devidamente arquivados.

Terminadas as reuniões de Câmara Municipal e lavradas e aprovadas as respetivas atas, estas eram anexadas à pasta correspondente para que não se perdessem, por um lado, e por outro lado, para que tivessem sempre com fácil acesso para o caso de ser necessário consultá-las.

### ***Inquéritos***

Todos os dias chegam, por correio eletrónico à Câmara Municipal diversos assuntos, nomeadamente inquéritos. Procede-se, assim, à sua avaliação considerando-se a sua influência no bem-estar dos cidadãos, a sua obrigatoriedade, ou a sua inutilidade. São escolhidos os que se acham pertinentes a responder.

Era procedida a sua análise, selecionados os mais importantes e enviados para o departamento adequado, de acordo com os respetivos assuntos.

## ***Introdução aos Sistemas informáticos da Câmara Municipal de Arronches***

Sem aplicações informáticas, o controlo necessário sobre atividades como a educação, proteção civil, proteção de crianças em risco, saneamento, ambiente, urbanismo, etc., tornar-se-ia muito mais complicado. No Município de Arronches, trabalha-se com aplicações informáticas desenvolvidas pela Associação Informática da Região Centro (AIRC).

Existem duas grandes “software House’s”, no que diz respeito à questão do desenvolvimento do sistema informático baseado no POCAL: A “Medidata.net-Sistemas de Informação para Autarquias, S.A.” e a “AIRC- Associação de Informática da Região Centro”. Foi explicado a aluna como ambas funcionam e como promovem um bom desempenho da Autarquia nas atividades diárias.

## **4. ENQUADRAMENTO TEÓRICO**

No âmbito da estrutura Curricular surge o presente relatório onde se irá abordar as variadas fases da Administração:

### **4.1 Administração pública**

Segundo Amaral, quando se tem presente a Administração Pública, deve-se ter em conta todo um conjunto de necessidades coletivas, onde sem dúvida que a satisfação é assumida como uma tarefa fundamental, através de serviços por esta organizados e mantidos.

Onde se manifeste e exista uma intensidade considerável de necessidades coletivas, é aí, que surgirá um serviço público destinado a satisfazê-la, em nome e no interesse da coletividade.

Este serviço deve ter em vista três condições fundamentais: a segurança; a cultura; e o bem-estar, e, pode-se dizer que é aí que se situam todas as necessidades coletivas que estão perante a esfera exclusiva da Administração Pública.

Já uma das funções que se considera excluída do âmbito administrativo, na sua maior parte, é a necessidade de realização de justiça. Esta função desempenhada pelos Tribunais, satisfaz inegavelmente uma necessidade coletiva, mas acha-se colocada pela tradição e pela lei constitucional (art. 205º CRP), fora da esfera da própria Administração Pública, pois pertence ao poder judicial.

São todo um conjunto de necessidades coletivas que são encontradas na esfera administrativa e que dão origem a um conjunto, vasto e complexo, de atividades e organismos a que se costuma chamar Administração Pública.

#### **4.1.1 Administração Pública e Administração Privada**

A Administração Pública e a Administração Privada conseguem distinguir-se pelo objeto em que irão incidir, pelo fim que visam prosseguir e pelos meios que pretendem utilizar.

O objeto na Administração Pública são as necessidades coletivas, assumidas como tarefa e responsabilidade própria da coletividade, ao passo que a Administração Privada incide sobre necessidades individuais ou sobre necessidades que, sendo de grupo, não atingem contudo a generalidade de uma coletividade inteira.

A Administração Pública tem, necessariamente, de prosseguir e ir ao encontro do interesse público. O interesse público é o único fim em que as entidades públicas e os serviços públicos podem legitimamente prosseguir, ao passo que a Administração Privada tem em vista, naturalmente, fins pessoais ou particulares. Tanto pode tratar-se de fins lucrativos, como de fins não económicos e até, no caso dos indivíduos mais desinteressados, de fins puramente altruístas. São, no entanto, sempre fins particulares, sem vinculação necessária ao interesse geral da coletividade, e até, porventura, em contradição com ele.

Estes dois tipos de administração também diferem quanto aos meios que utilizam. Com efeito, na Administração Privada os meios jurídicos que cada pessoa utiliza para atuar, caracterizam-se pela igualdade entre as partes, pois os particulares, são iguais entre si e, por regra, não podem impor uns aos outros a sua própria vontade, salvo se

isso decorrer de um acordo livremente celebrado. O contrato é por isso, assim, o instrumento jurídico típico do mundo das relações privadas.

Pelo contrário, a Administração Pública que se traduz na satisfação de necessidades coletivas, e que realiza em todas as circunstâncias o interesse público definido pela lei geral, não pode, normalmente, utilizar, face aos particulares, os mesmos meios que estes empregam uns para com os outros.

A lei permite a utilização de determinados meios de autoridade que possibilitam às entidades e serviços públicos impor-se aos particulares, sem ter de aguardar o seu consentimento, ou mesmo, fazê-lo contra a sua vontade.

O processo característico da Administração Pública, no que é essencial e específico, divide-se em dois: a forma de ato normativo (e temos então o regulamento administrativo) e a forma de decisão concreta e individual (e estamos perante o ato administrativo).

Acrescente-se, ainda, que assim como a Administração Pública envolve o uso de poderes de autoridade face aos particulares, que estes não são autorizados a utilizar uns para com os outros, assim também, inversamente, a Administração Pública se encontra limitada nas suas possibilidades de atuação por restrições, encargos e por deveres especiais, de natureza jurídica, moral e financeira.

#### **4.1.2 A Administração Pública e as funções do Estado**

##### ***a) Política e Administração Pública:***

Segundo Owen E. Hughs (1994), a política, enquanto atividade pública do Estado, tem um fim específico: definir o interesse geral da atividade. A Administração Pública existe para prosseguir outro objetivo: realizar, em termos concretos, o interesse geral definido pela política.

O objeto da Política são todas as grandes opções que o país enfrenta ao traçar os rumos do seu destino coletivo. O objeto da Administração Pública é, então, a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas da segurança, cultura e bem-estar económico e social.

A Política tem um carácter livre e primário, apenas limitada em certas áreas pela Constituição, ao passo que a Administração Pública tem carácter condicionado e secundário, achando-se por definição subordinada às orientações da política e da legislação.

Toda a Administração Pública, além da atividade administrativa é também uma execução ou um desenvolvimento de uma política. Mas por vezes, é a própria administração, com o seu espírito, com os seus homens e com os seus métodos, que se impõe e sobrepõe à autoridade política, por qualquer razão enfraquecida ou incapaz, caindo-se então no exercício do poder dos funcionários.

***b) Legislação e Administração:***

A função Legislativa encontra-se no mesmo plano ou nível, que a função Política.

A diferença entre Legislação e Administração encontra-se, nos dias de hoje, na forma como a Administração Pública é uma atividade totalmente subordinada à lei: é o fundamento, o critério e o limite de toda a atividade administrativa.

Há, no entanto, pontos de contacto ou de cruzamento entre as duas atividades, citam-se casos de leis que materialmente contêm decisões de carácter administrativo. Também há atos de administração que, materialmente, revestem todos o carácter de uma lei, faltando-lhes apenas a forma e a eficácia da lei, para já não falar dos casos em que a própria lei se deixa completar por atos da Administração.

***c) Justiça e Administração Pública:***

Estas duas atividades têm importantes traços comuns: ambas são secundárias, executivas e subordinadas à lei: uma consiste em julgar e a outra em gerir.

A Justiça visa aplicar o Direito aos casos concretos, a Administração Pública visa prosseguir interesses gerais da coletividade. A Justiça aguarda passivamente que lhe tragam os conflitos sobre que tem de pronunciar-se; a Administração Pública toma a iniciativa de satisfazer as necessidades coletivas que lhe estão confiadas. A Justiça está acima dos interesses, é desinteressada, não é parte nos conflitos que decide; a Administração Pública defende e prossegue os interesses coletivos a seu cargo, é designada uma parte interessada.

Cumprido, por último, acentuar que do princípio da submissão da Administração Pública à lei, decorre um outro princípio, não menos importante, o princípio da



submissão da Administração Pública aos Tribunais, para apreciação e fiscalização dos seus atos e comportamentos.

Pode-se dizer, então, que a Administração Pública em sentido material ou objetivo, bem como funcional, pode ser definida como a atividade típica dos organismos e indivíduos que, sob a direção ou fiscalização do poder político desempenham, em nome da coletividade, a tarefa de promover a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar económico e social, nos termos estabelecidos pela legislação aplicável e sob o controle dos Tribunais competentes.

A função Administrativa é aquela que, no respeito pelo quadro legal e sob a direção dos representantes da coletividade, desenvolve as atividades necessárias à satisfação das necessidades coletivas.

## **4.2. As transformações recentes no Setor Público**

Atualmente, o setor público está a passar por uma transformação. Isto resulta da pressão que tem em vista a melhoria do seu desempenho e de demonstrar um retorno positivo do investimento (Kotler e Lee, 2007).

Todo este processo de transformação levou a uma pequena revolução na gestão do setor público que irá implicar uma reestruturação dos serviços com base na aplicação dos princípios que decorrem no mercado (Walsh, 1994).

Foi nos Estados Unidos que nasceu esta tendência com a iniciativa do “Reinventing Government” que foi lançada pela administração norte americana no ano de 1992. Com a inspiração das ideias de Osborne e Gaebler (1992), Bill Clinton e Al Gore pensavam que a administração pública deveria ser renovada para se tornar mais eficiente e eficaz na prestação de serviços aos cidadãos. Mais tarde, isto deu origem ao novo conceito de “e-government”, implementado pela Administração Clinton (Eggers e Goldsmith, 2004). Clinton, quando era governador do Arkansas, já defendia a gestão da qualidade total (“total quality management- TQM”), e, ao assumir a Presidência, colocou em prática a proposta de Osborne e Gaebler, onde a administração norte-americana se

deveria reestruturar em resposta à insatisfação dos cidadãos, às pressões competitivas da economia global e à revolução nas tecnologias da informação (Lenkowsky e Perry, 2000). Clinton seguiu a recomendação de um exemplo que seguiu da “Texas Performance Review,” Al Gore constituiu a “National Performance Review,” onde uma equipa de 250 funcionários que, na continuação de um estudo de seis meses, recolheu um conjunto de cerca de 1200 recomendações destinadas a melhorar a eficácia dos serviços públicos (Breul e Kamensky, 2008; Ricucci e Thompson, 2008).

As recomendações foram executadas ao longo dos oito anos de administração da presidência de Clinton, e basearam-se em três estratégias: a inicial, era uma estratégia tradicional, que dependia da hierarquia burocrática e se iria centrar num relatório inicial e nas suas recomendações; seguidamente, através do desenvolvimento de redes informais de funcionários, envolvidos diretamente na mudança da cultura burocrática de modo a que estes incorporassem no seu trabalho princípios, tais como atribuir maior importância ao cidadão-cliente e reduzir os obstáculos burocráticos; por fim, a “National Performance Review” ajudou cerca de 30 organismos que tinham contacto direto com o público, tais como a administração fiscal, a desenvolver iniciativas específicas dirigidas ao cidadão (Breul e Kamensky, 2008). Foram estas diligências que trouxeram diversos resultados que resistiram no tempo, entre os quais a gestão por objetivos (Ricucci e Thompson, 2008).

Posteriormente, algumas destas iniciativas continuaram a dar origem a discussões sobre a reforma administrativa, nomeadamente nos Estados Unidos. Foi por isso que a administração Bush instituiu uma agenda de reformas que davam continuidade a estas iniciativas: tratou-se da “Management Agenda” (Breul e Kamensky, 2008; Ricucci e Thompson, 2008). Estas tinham como base criar uma maior flexibilidade de gestão e de controlo na administração pública. Um dos sinais evidentes desta tendência foi a criação do Departamento de Segurança Interna, em que a administração Bush permitiu uma maior flexibilidade de gestão e ligou a retribuição ao desempenho. Foi por esta reforma que, de forma gradual e pacífica, se teve uma noção de que os serviços públicos deveriam ser reestruturados para gerar ganhos de eficiência e eficácia. Também por se ter tomado esta consciência a reforma, foi adotada por outros países, nomeadamente o Reino Unido, a Austrália e o Canadá, num movimento que recebeu a designação de “New Public Management” (NPM) (Saint-Martin, 2001; Ricucci e

Thompson, 2008). Com isto surge a ideologia de que o Estado deve ser uma organização responsável por assegurar que os serviços públicos são prestados, mas não por prestá-los diretamente (Deakin e Walsh, 1994).

Toda a norma administrativa do new public management, coloca também ênfase nos resultados e na atribuição de maior autoridade aos gestores públicos (Moynihan, 2009), defende as vantagens dos mercados sobre os monopólios governamentais enquanto modelo para a prestação de um serviço eficiente, bem como uma maior responsabilização dos funcionários através de critérios de avaliação de desempenho (Moynihan, 2009). Um outro princípio da NPM é a criação de concorrência dentro dos serviços públicos, apoiando a formação do tipo de autoridade de gestão que existe no setor privado, ao mesmo tempo que se desenvolvem os indicadores de desempenho. Assim, os incentivos podem corresponder à autoridade: estimulados pela concorrência e pelo interesse próprio, os funcionários públicos demonstraram melhor desempenho face à promessa de recompensa financeira. Houve uma crescente pressão para oferecer mais serviços e também limitar a despesa pública e os impostos, e a eficiência e a eficácia tornaram-se os meios mais prioritários na ação governativa (Eggers e Goldsmith, 2004).

#### **4.2.1. As transformações recentes no Setor Público em Portugal**

Em Portugal, no processo de reformas da Administração Pública que foi empreendido desde o ano de 2005, consegue-se verificar que muitas das alterações acima mencionadas são bem evidentes e têm como base o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE). Este programa foi criado através da Resolução de Conselho de Ministros n.º124/2005, de 4 de Agosto de 2005. Através de processos de avaliação organizacional concretizam-se os objetivos definidos no Programa de Governo e, mais especificamente, melhora-se a qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência que permitem a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afetos. Foi iniciado no ano de 2006 e concluído no ano de 2007. Este baseou-se na extinção, na fusão e na reestruturação de numerosos organismos públicos sob tutela dos ministérios, com vista a uma maior racionalização dos recursos

financeiros, físicos e humanos. De acordo com os dados do Ministério das Finanças e da Administração Pública, a execução do PRACE resultou na diminuição de 26,2% das Direcções-Gerais e Institutos Públicos que compunham a administração central, no decréscimo de 24,9% das Direcções de Serviços e Divisões que integravam estas estruturas e na redução de 24,7% dos cargos dirigentes. Para além do PRACE, o processo de reformas no setor público é determinante ainda em cinco outros elementos:

- a) A implementação do regime de mobilidade em 2007;
- b) A revisão do sistema de avaliação, cuja implementação foi completada em 2009;
- c) A alteração do regime de vínculos, carreiras e remunerações, que se traduziu na substituição do vínculo de nomeação pelo Contrato de Trabalho em Funções Públicas para cerca de 500 mil funcionários, na fusão de mais de 1700 carreiras em três e na criação de uma tabela remuneratória única;
- d) A introdução de um novo Estatuto Disciplinar, que introduz a possibilidade de despedimento na sequência de avaliações negativas;
- e) A reforma da proteção social, que tende a agrupar-se com a existente no sector privado (Carrilho 2009).

A junção com o setor privado é revelada igualmente pelas possibilidades introduzidas de novos contratos de trabalho, dentro destes a contratação coletiva e a pré-reforma (Oliveira e Silva, 2009).

Desde 2006, ano do lançamento do programa, foram executadas ao todo 629 medidas de simplificação administrativa. Reencontramos nestas reformas a visão de Tanzi (2004) de que os países industrializados, confrontados com as pressões originadas pela globalização, necessitam de reduzir a despesa pública, bem como a ideia de Walsh (1994) de que os serviços públicos atravessam uma revolução nos seus métodos de gestão.

## **4.3 Serviços Públicos**

### **4.3.1 Definição de Serviço Público**

RAPP (2000) esclarece que “o serviço público trata da satisfação de necessidades coletivas, individualmente sentidas, através do fornecimento de bens ou serviços abaixo do seu custo”.

Soares (2002), entende por serviço público qualquer instituição, serviço ou sistema cujos dirigentes ou gestores procurem alcançar resultados, que são orientados para o cidadão, em harmonia com os objetivos e as opções definidas, tendo por base a política do governo.

Na administração pública, a forma mais usual e direta de se relacionar com os cidadãos é através dos serviços públicos, a sua prestação é essencial para o bom relacionamento com as pessoas. Cardoso (2001) refere que a administração pública é o maior e o mais diversificado prestador de serviços aos cidadãos. Com isto, os serviços são geridos e prestados através de apoio burocrático que é prestado pelo Estado, levando muitas vezes a falhas e atrasos, não permitindo levar aos cidadãos a tempo tudo a que se propõem.

Os serviços públicos, geralmente, não têm que apresentar grande competitividade, o que pode levar a uma degradação da qualidade dos serviços. É de evidenciar que a administração pública deve assumir rapidamente aquilo que lhe compete. Tal como refere Dray (1995), são os serviços públicos que estão ao serviço do cidadão e não o contrário. Assim, a administração pública deve evitar a burocratização, aproximar os serviços das populações e assegurar a participação dos interessados na sua gestão.

A administração pública atual é constituída por diferentes tipos de cidadãos, que estão cada vez mais informados e conscientes dos seus direitos e deveres, tendo a própria de realizar esforços na inovação e adaptação daquilo que oferece, o que a irá tornar mais adequada às necessidades (Cardoso, 2001).

A administração pública é considerada uma organização bastante abrangente e deparando-se com a responsabilidade de servir todos aqueles que a solicitam, satisfazendo todas as suas necessidades. Domingues (2000), enumera uma série de princípios para a organização, estrutura e funcionamento da administração pública. Os primeiros são mais genéricos e dão orientação e enquadramento ético aos serviços públicos e os segundos são mais específicos e fornecem orientações das atitudes quotidianas dos funcionários.

Domingues (2000) divide os princípios da existência em três:

1. Igualdade: todos os cidadãos devem ter igualdade de oportunidade de acesso aos serviços públicos;
2. Neutralidade: as decisões devem ser fundamentadas em critérios formais e objetivos;
3. Ubiquidade: o funcionamento dos serviços públicos deve ser de forma regular e semelhante nas diversas áreas de desempenho, garantindo igualdade para todos os cidadãos.

Domingues (2000) divide ainda mais um princípio, o da eficiência, em:

- Informabilidade: os serviços devem prestar todas as informações aos consumidores acerca dos procedimentos, satisfazendo as suas necessidades;
- Documentabilidade: é dever dos serviços a instrução dos processos e o fornecimento dos documentos requeridos pelos utentes, garantindo a transparência das decisões;
- Utilidade: os funcionários devem procurar satisfazer as necessidades dos utentes, permitindo adaptar o serviço às expectativas da procura e encontrar soluções apropriadas à resolução dos problemas;
- Contestabilidade: os serviços devem disponibilizar os meios que permitam as contestações e reclamações solicitadas pelos consumidores;
- Confidencialidade: os funcionários devem guardar sigilo sobre os processos, de modo a assegurar a confiança dos cidadãos nos serviços;
- Amigabilidade: os serviços devem utilizar medidas de forma a proporcionar a integração dos consumidores a novos procedimentos;

- **Aperfeiçoamento:** os funcionários devem ter a preocupação na melhoria contínua da qualidade dos procedimentos, aumentando a eficiência dos serviços.

Carr & Littman (1992), dão maior destaque ao princípio de aproximação dos serviços às populações como o mais crucial para a implementação da qualidade na prestação de serviço público. De acordo com este princípio e de forma a alcançar melhores resultados, para satisfação das necessidades de todos os cidadãos, Sarmiento & Silva (2006) realçaram alguns princípios de ação para a administração pública, nomeadamente:

- **Confiança nos cidadãos:** existência de uma atitude de aceitação dos factos apresentados pelos cidadãos, implementando mecanismos que dispensem formalidades desnecessárias, eliminando a burocracia;

- **Participação ativa dos cidadãos:** possibilitar a audição dos cidadãos relativamente às suas necessidades, satisfações, expectativas e preferências, tirando daí proveitos para o aperfeiçoamento dos serviços públicos;

- **Transparência e acessibilidade:** promover procedimentos que disponibilizem aos cidadãos informação simples, completa e verdadeira, originando a credibilidade dos serviços públicos;

- **Adaptabilidade e simplicidade:** flexibilizar e simplificar os procedimentos em todas as situações, de forma a ir ao encontro das necessidades específicas de cada género de público, contribuindo para aumentar a celeridade e eficiência da prestação dos serviços públicos;

- **Fiabilidade e responsabilidade:** a existência da prática de reconhecimento e de retificação dos erros cometidos, dignificam os serviços públicos, traduzindo profissionalismo.

A implementação destas práticas e princípios na administração pública serve para alcançar uma prestação de serviços públicos mais elevada e de excelente qualidade. Assume-se de extrema urgência a implementação de mais e melhor qualidade dos serviços, matéria que será abordada no próximo ponto.

### 4.3.2 Desempenho em Serviços Públicos

O setor público começou por mudar por volta dos anos 80, com a pretensão de diminuir a sua dimensão e reduzir os orçamentos. Os diversos Governos decidiram com isto reestruturar as organizações administrativas e alterar a sua forma de trabalho (Kickert, 1995; Pollitt e Bouckaert, 2000; Christensen e Laegreid, 2003). Todas as pequenas mudanças levam ao diferente funcionamento das organizações. Então, a fim de diminuir as burocracias, foram introduzidas, novas técnicas de gestão, em grande parte originárias do setor privado. Com as novas técnicas de gestão introduzidas, multiplicou-se a definição de indicadores de desempenho e modernizou-se a gestão recursos humanos (Bovaird e Loeffler, 2003). Estas alterações levaram a uma mudança na forma como os gestores públicos passaram a gerir as suas organizações e departamentos.

Nos anos 90, houve a redescoberta do papel essencial do Estado no crescimento e desenvolvimento económico (Roemer-Mahler, 2006). A questão da avaliação do desempenho dos serviços públicos torna-se essencial nas economias desenvolvidas, onde se verificou um crescente compromisso do poder político com a avaliação do desempenho. Talbot (2005) refere que as utilizações das medidas de desempenho não financeiro nas organizações públicas tiveram uma expansão desastrosas, mas o objetivo de todas as reformas impostas é a prestação de melhores serviços. De acordo com Boyne, 2003, “poucas questões são tão centrais à disciplina e profissão da administração pública como a melhoria do serviço”. Com isto, a medição e a gestão do desempenho são consideradas elementos essenciais à modernização do setor público (OCDE, 2000), coincidindo com o alastramento da reforma administrativa, a globalização e as crescentes exigências da sociedade para com o retorno das suas contribuições ao Estado (Power, 2000).

Há uma relevância atribuída à transparência é à prestação de contas por parte da administração aos seus diferentes grupos de interesse *stakeholders* e ao cidadão, em particular. Isto vem traduzir-se no objetivo de prestar informação sobre a qualidade, eficácia, acessibilidade ou eficiência dos serviços prestados (Vigoda-Gadot, 2000).

Pollitt (1990), sugere alguns motivos para avaliar o desempenho no setor público: por um lado, para rever ou reforçar a legitimidade pública e,



consequentemente, atrair alocações políticas de recursos e, por outro, para auxiliar a gestão a ajustar a sua estrutura e processos organizacionais.

Nos serviços públicos, deve-se refletir sobre os indicadores de desempenho concretos a utilizar. “Quando avaliamos os serviços públicos, há que ter consciência que o seu objetivo não é o lucro, mas sim a prestação de um serviço à sociedade. Dada a dificuldade de avaliar os seus resultados através de medidas de natureza financeira somos levados a procurar outro tipo de indicadores que nos permitam aferir sobre o desempenho da organização” (Gonçalves, 2000).

O valor não é entendido como o preço do serviço público, de acordo com Bovaird (2001), se se aceitar que do ponto de vista do *stakeholder*, o valor do serviço público é o que lhe traz satisfação. Então, esse conceito deve ser multi-facetado e deve envolver valores não considerados na análise do setor privado. Este autor defende que o valor produzido por qualquer serviço público inclui cinco tipos de valor acrescentado:

- Utilizadores finais,
- Utilizadores indiretos,
- Valor acrescentado social (como resultado de políticas de coesão social ou de intervenções no âmbito da justiça social),
- Valor acrescentado político (em virtude do apoio e incentivo ao processo democrático)
- Valor acrescentado ambiental.

Os destinatários dos serviços públicos são, portanto, muito diversificados, podendo mesmo ter interesses conflituantes, nem sempre igualmente relevantes, o que torna ainda mais complexo o processo de avaliação, sendo que o desempenho das entidades públicas é julgado por múltiplas partes, nomeadamente por consumidores, contribuintes, colaboradores e políticos (Boyne, 2003).

Os serviços públicos nunca poderão ser avaliados através de uma única medida e nem todas as suas atividades são calculáveis, sendo que a sua avaliação é, em grande parte, subjetiva, pois nem sempre se trata de medir um desempenho objetivo, mas antes uma imagem do setor público (Roemer-Mahler, 2006).

Doherty e Horne (2002), acrescentam à tradicional avaliação do desempenho dos “três E’s” – economia (minimização do custo dos recursos adquiridos, em termos de qualidade, quantidade, preço e tempo), eficiência (otimização da relação entre os resultados obtidos – *outputs* - e os recursos ou meios utilizados - *inputs*) e eficácia (grau de realização dos objetivos). Um quarto “E” – ética, o qual abrange a “equidade, empatia e ecologia”. Ao contrário do setor privado, exige-se ao setor público uma busca contínua de justiça, equidade e elevado nível de bem-estar. São critérios que se vêm juntar aos de eficiência, eficácia e serviço, que caracterizam os processos orientados pelo mercado (Rhodes, 1987; Palfrey et al., 1992).

Boyne (2002), identifica sete dimensões de desempenho do serviço público: quantidade de resultados, qualidade desse resultado, eficiência, equidade, impactos, valor e, finalmente, satisfação do consumidor.

A satisfação é uma questão predominante na avaliação do desempenho dos serviços públicos: “o valor das sondagens ao cidadão como componente de um programa global de avaliação do desempenho do serviço é evidente, mesmo que os resultados da sondagem não estejam em conformidade com as expectativas sobre a qualidade do serviço sugerida por outros meios” (Kelly e Swindell, 2002). Muitas vezes, os Governos simplesmente limitam-se à medição do desempenho e não avançam para a efetiva gestão do desempenho, utilizando as medidas como ferramenta para efetivamente melhorar o desempenho (Kelman, 2005).

Existem muitas limitações ainda presentes, particularmente ao nível dos indicadores de desempenho, não existindo uma definição geral de avaliação de desempenho: “a medição de desempenho é um tópico que é vulgarmente discutido, mas raramente definido” (Neely et al., 1995). Mas, no entanto, Wang (2002), define a medição do desempenho como a utilização de indicadores quantitativos para avaliar as atividades, esforços e sucessos organizacionais ou como uma métrica para avaliar “a eficiência e/ou eficácia de uma ação” (Neely et al., 1995).

Norton (1992; 1996) mede o desempenho de acordo com cinco perspetivas: atingir os objetivos estratégicos, satisfação do utente e outros grupos de interesse, excelência organizacional, objetivos financeiros e, por último, a inovação e aprendizagem. O envolvimento dos funcionários é também considerado essencial na

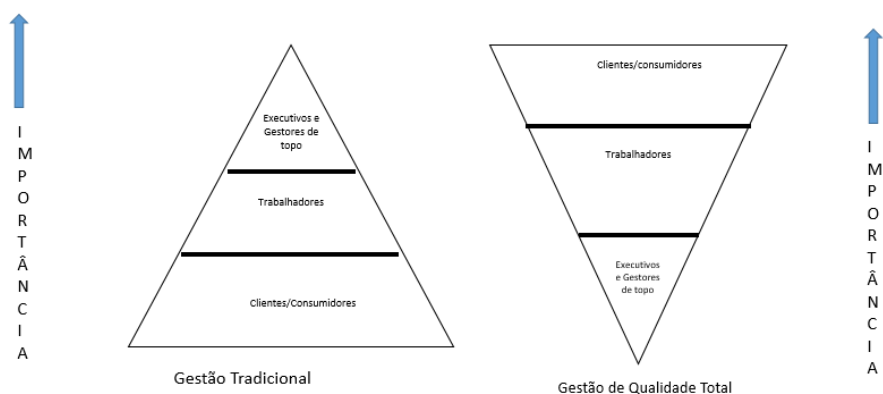
definição das próprias medidas, desde logo como fonte de motivação para melhor desempenho.

### 4.3.2 Qualidade dos Serviços Públicos

De acordo com Rocha, J. A. Oliveira, 2001, a qualidade reporta-se tradicionalmente a produtos e está relacionado com especificações técnicas desses mesmos produtos, falando-se assim em controlo de qualidade. Quando o conceito é exportado para os serviços a situação muda, sendo que os serviços não são uma coisa, mas sim uma série de atividades, as quais são produzidas e consumidas em simultâneo, não sendo só o resultado, mas também a forma como foi prestado.

No final da década de 80, o conceito de qualidade que teve o seu início nos EUA é importado pelas organizações públicas e, com isto, os serviços públicos consideraram que devem mostrar aos clientes não só eficiência como qualidade. Este processo de transferência de conceito para as organizações públicas mostrou ser complexo, pois, em primeiro lugar, subverte a modelo tradicional de autoridade e gestão pública, invertendo a pirâmide de controlo onde se exige hierarquia e democratização.

Figura 4: Importância da Gestão



Loffler fala em três fases no processo de assimilação do Total Quality Management: Qualidade no sentido de respeitar normas e procedimentos;

- 1- Qualidade no sentido de eficácia;
- 2- Qualidade no sentido de satisfação dos consumidores.

Posteriormente, Carr & Littman (1992), referem que as razões da administração pública para a aposta na gestão da qualidade total, vão desde a oferta de um melhor serviço público à diminuição nos gastos do orçamento e ao recrutamento e manutenção dos melhores funcionários. O investimento na qualidade do desempenho individual deve ser considerado como condição fundamental para a modernização dos serviços públicos, levando a uma nova postura das pessoas e a um melhor funcionamento das estruturas. Tal como é referido por Patrício & Brito (2006), os recursos humanos são a principal riqueza de qualquer organização. Uma gestão da qualidade total, implica a dinamização e mobilização de pessoas com grande nível de autoestima e elevado grau de envolvimento, que tenham a preocupação de fazer cada vez mais e melhor, não de uma forma isolada e pontual, mas numa atuação concertada e sustentada. De acordo com Sousa (2003), estamos numa época de mudança e de inovação, em que a administração baseada no “poder”, deverá dar lugar à administração “prestadora de serviços”, encarando o cidadão como cliente privilegiado de cada serviço público. Sousa (2003) refere, ainda, que perante uma cultura de regras fortemente enraizadas na administração pública, a mudança e a capacidade de adaptação são essenciais para o delineamento das estratégias, sendo indispensável conhecer os problemas de forma a contorná-los com criatividade, tentando demonstrar as vantagens da adesão ao modelo da gestão pela qualidade total.

Conclui-se que a qualidade surge como fator essencial para que as organizações sobrevivam nos espaços económicos onde se inserem, sendo esta um fator prioritário para a modernização dos serviços públicos.

## 4.4 A Nova Gestão Pública

### 4.4.1 Características da Nova Gestão Pública- NGP

O modelo da NGP, nas décadas de 80 e 90, nos países desenvolvidos, tinha o interesse de promover a inovação e a modernização da administração pública e, conseqüentemente, a melhoria dos índices de eficácia, eficiência e economia.

David Osborne e Ted Gaebler (1993), no início da década de 90, introduziram novos conceitos de governação, “reinvenção do governo”, basearam-se no espírito empresarial e viriam a provocar um impacto significativo nas economias desenvolvidas. Devido ao novo modelo de gestão das organizações públicas, é necessário ter sistemas de informação que sejam capazes de apoiar o processo de tomada de decisão, que permitam uma melhor qualidade nos serviços públicos e, de preferência, com um custo muito menor, aproveitando-se assim todos os recursos disponibilizados.

O sistema informático contabilístico foi outra consequência que entrou em vigor com as reformas introduzidas pela NGP. Inicia-se, assim, uma gestão mais estratégica e, como refere Emília Fernández (2000), assiste-se, após a reforma da gestão pública, à necessidade de um sistema de informação que integre, para além da contabilidade orçamental e financeira, a contabilidade de gestão. Todos os princípios que vêm deste novo modelo, implicam a introdução de um novo conjunto de reformas na gestão pública, como fator imprescindível para o seu sucesso. Todos os princípios de nova governação são importados do setor privado e este foi um tema que despertou o interesse de vários investigadores durante os últimos anos, nomeadamente Jane Broadbent e Richard Laughlin (1997) Peninah Thomson (1992), Osborne e Gaebler (1993), Peter Barberis (1998), Fernández (2000), Oliveira Rocha (2000), Filipe Araújo (2001; 2002), entre outros.

O modelo burocrático da administração tradicional que se preocupava simplesmente com as leis caiu em desuso com os novos princípios da NGP. Estes princípios originaram uma mudança nos serviços públicos, quer na sua organização, quer na forma como são geridos, defendendo, agora, uma maior aproximação dos cidadãos e das suas necessidades (Rocha 2000). Este autor defende, ainda, que a NGP está de acordo com o modelo da *Public Choice*, que assenta nas premissas de que o mercado e os seus mecanismos servem melhor o interesse público do que um Estado

dominado pelos interesses pessoais dos burocratas e pelos interesses de eleição dos políticos.

Este modelo surgiu devido à ineficiência do modelo burocrático que se revelou inflexível e inadequado à gestão do tempo atual. O modelo da NGP promove nos serviços públicos a necessidade de adequar as ações desenvolvidas aos objetivos estabelecidos “avaliando o conteúdo e a oportunidade do gasto público em função dos resultados e, desta forma, identificando a competência técnica, o rigor e a ética dos gestores públicos em quem se delega a capacidade para tomar decisões” (Fernandes 2004).

Barberis (1998), associa o modelo da NGP às necessidades de um novo modelo de responsabilidade no setor público. Mas, é necessário definir claramente essas responsabilidades para que se possam medir resultados e avaliar desempenhos. Para tal, é necessário fazer uma separação entre políticos e gestores, sendo os primeiros responsáveis pelo cumprimento dos objetivos (eficácia), e os segundos são responsáveis pela forma como se alcançam esses objetivos (eficiência) (Gray e Jenkins, 1995; Rocha, 2000; Fernández, 2000).

#### **4.4.2 A Nova Gestão Pública em Portugal**

Os países da OCDE- Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico, introduzem os princípios da NGP a ritmos diferentes, sendo notável o avanço dos países anglo saxónicos e dos países nórdicos, relativamente aos países da Europa continental (Hood, 1995; OCDE, 2005). Estas mudanças devem-se, essencialmente, às diferenças na orientação política, na dimensão dos governos e no desempenho macroeconómico dos diferentes países (Hood, 1995).

Em Portugal, a reforma tem seguido um ritmo diferente, primeiro devido a um atraso na passagem para o Estado Social que só aconteceu após a revolução do 25 de Abril de 1974 e, nessa altura, já outros países estavam a discutir a introdução da NGP. Também é de salientar que este processo de mudança não iria passar somente pela introdução de um conjunto de princípios, mas exigia, primeiro que tudo, uma mudança na mentalidade e na cultura organizacional.

Como Portugal está inserido num conjunto de países da Europa Continental, onde qualquer iniciativa de reforma é promovida através de leis e regulamentos, não de produz condições e motivações necessárias para a sua implementação (Araújo, 2002; Fernandes, 2004).

Para a implementação das características da NGP é necessário que políticos e cidadãos desejem e aceitem essas mudanças e que estas sejam praticáveis e credíveis (Nunes, 2004). A necessidade de reformar a administração pública portuguesa, de forma a aproximá-la mais dos cidadãos e a torná-la menos burocrática, está presente na própria constituição (art.º 267) e têm sido introduzidas estas preocupações na agenda política dos sucessivos Governos dos últimos anos. Contudo, com a elevada instabilidade política, o que se tem verificado é uma descontinuidade das medidas adotadas, levando ao insucesso da implementação da reforma.

Araújo, (2001), refere que existe uma forte resistência à mudança que leva a que se mantenha a ênfase nas leis, na natureza hierárquica, centralizadora e burocrática da administração, na falta de transparência e de responsabilidade, nos *inputs* em vez dos *outputs*, impedindo, assim, a implementação das reformas desenhadas. Esta reforma está representada por uma maior preocupação e sensibilidade dos Governos no que concerne à modernização da administração pública (Carvalho, 2000 e Fernandes, 2004).

Fernandes, (2004) analisou as medidas adotadas em Portugal, no âmbito da NGP, em quatro aspetos fundamentais: a introdução de mecanismos de mercado; a incorporação de técnicas e estilos de gestão empresarial; a orientação e a preocupação com o cliente; a redução da burocracia. A Tabela sintetiza as medidas adotadas em cada um destes princípios da NGP

Princípios da NGP	Objetivos
Introdução de mecanismos de mercado	Reduzir o peso do estado na economia e o peso da dívida pública e estimular a iniciativa privada.
Incorporação de técnicas e estilos de gestão empresarial	Aumento de autonomia administrativa e financeira; tornar os serviços públicos mais flexíveis.
Orientação e preocupação com o cliente.	Melhorar os serviços públicos em todos os setores da administração; introduzir o conceito de qualidade; transparência dos serviços públicos.
Redução da burocracia	Aproximar o cliente e a administração; gerar maior responsabilidade pública.

Apesar das iniciativas adotadas pelos vários Governos, a administração pública portuguesa continua extremamente centralizada e burocrática, seguindo a lógica do modelo tradicional de administração, com tendência para o modelo de gestão.



## 5. REFLEXÃO CRÍTICA

O objetivo fundamental do presente relatório é a descrição integral do que foi realizado ao longo do estágio na Câmara Municipal de Arronches, no distrito de Portalegre. O relatório traça uma relação entre o plano inicial e o estágio propriamente dito. Relativamente ao plano de estágio, este sofreu um ligeiro ajuste, devido a um alargamento do período de estágio. O referido período possibilitou o acompanhamento global de uma tarefa que, inicialmente, não estava prevista nas atividades a desenvolver. Mostrou-se, entretanto, bastante significativa e enriquecedora. A tarefa em causa consistia na inscrição, seleção e divulgação do programa denominado por PEPAL (Programa de estágios profissionais na administração local). Levando em consideração que este é um dos programas mais atuais e de maior relevância para este tipo de organizações, pois é fundamental para a integração de jovens no mercado de trabalho. O programa revela-se, desta forma, uma das prioridades das políticas atuais. Tal como é referido no plano nacional de implementação. “A dinamização do programa de estágios profissionais na administração local (PEPAL), visa promover a integração dos estagiários no mercado de trabalho. “

A tarefa supracitada enriqueceu bastante o estágio. Na perspetiva pessoal, revelou-se uma ótima experiência que será, certamente, uma mais-valia no futuro.

Durante um pouco mais de seis meses de integração no departamento de administração da Câmara Municipal de Arronches, foi uma experiência enriquecedora a nível pessoal e curricular, o que aconteceu, independentemente, das atividades propostas no âmbito do estágio. Toda a dinâmica departamental, bem como todas as questões informais vieram a revelar-se uma mais-valia para o desenvolvimento do estágio.

O presente relatório não se baseia somente no estágio propriamente dito, mas também na aprendizagem curricular que foi feita ao longo do mestrado- Setor Público e Administrativo. Essa aprendizagem também foi fundamental para o desenvolvimento do estágio propriamente dito. Muitos dos conhecimentos que foram adquiridos durante o mestrado, foram aplicados no estágio, na autarquia e no presente relatório final.

A importância da administração pública e área administrativa propriamente dita, revelaram-se a base de todo o funcionamento de uma entidade pública, nomeadamente

da Câmara Municipal de Arronches. Através do aprofundamento teórico destas temáticas, no quotidiano, todo o processamento das entidades que são fundamentais para as vidas das pessoas em geral e que estão na dependência da organização. Revelou-se de extrema importância todo o conhecimento adquirido sobre organizações públicas e todo o seu campo de atuação na sociedade, o seu funcionamento e relevância na sociedade. Também foi fundamental a perceção de como os serviços públicos estão presentes no quotidiano e como são oferecidos, levando em consideração a complexidade destas organizações.

Assim, tudo o que foi realizado e descrito, teve como objetivo o complemento ativo da formação curricular do mestrado, o que se processou através da minha inserção no mundo do trabalho e da aplicação das bases teóricas previamente adquiridas.

## 6. CONCLUSÃO

O estágio que se desenvolveu na Câmara Municipal de Arronches foi muito gratificante e traduziu-se numa mais-valia pessoal e profissional.

Pode-se considerar que o objetivo a que foi propôs no início deste estágio, foi atingido. Conseguiu-se adquirir mais competências e aplicar essas mesmas competências e os respetivos conhecimentos obtidos. Colocou-se em uso novas praticas, novas competências e aprendizagens. Este período foi, sem dúvida, algo único. Permitiu que tudo o que foi adquirido ao longo do mestrado e do próprio estágio, fosse colocado em prática. A autarquia, por sua vez, proporcionou uma ajuda excecional neste campo. Paralelamente, com o auxílio de pessoas muito competentes nas suas áreas, com espírito de entre ajuda, que sempre se mostraram dispostas a colaborar no decorrer do estágio nesta autarquia.

Quotidianamente, foram aplicadas novas aprendizagens e novos conhecimentos, o que se traduziu num incremento das apetências pela área da gestão. Apesar do estágio ter sido desenvolvido num local de reduzida dimensão, foi bastante agradável e decorreu de forma bastante natural.

As atividades desempenhadas ao longo do estágio proporcionaram uma maior compreensão de todas as responsabilidades inerentes as funções que se foram desenvolvendo, nomeadamente tarefas confidências e de extrema importância e tarefas mais básicas do dia-a-dia de uma autarquia. Houve uma consciência de que são todas estas tarefas que mantém a entidade com uma boa gestão e organização dos seus recursos e todas elas são indispensáveis para o seu bom funcionamento.

Não se pode deixar de salientar, mais uma vez, a forma como a autarquia foi acolhedora. Na generalidade do decurso do estágio, a receção e o acolhimento foram excecionais, como muito empenhamento e atenção por parte daqueles que proporcionaram a orientação.

O orientador, Dr. José Trindade, demonstrou sempre um espírito dinâmico, esteve sempre presente para auxiliar, motivar e incentivar diariamente. Consequentemente, também por parte da estagiária teve sempre a disponibilidade e empenhamento. Sempre que foi solicitado uma tarefa, obteve, prontamente, a realização da mesma.

Durante este período, a maior parte das tarefas que foram solicitadas, foram efetuadas com autonomia, salientando-se um espírito pessoal de pesquisa e aprendizagens constantes. Todas as tarefas foram terminadas com sucesso, independentemente das dificuldades que lhe eram inerentes.

O estágio revelou-se uma mais-valia, pois conseguiu-se por em prática capacidades e conhecimentos adquiridos anteriormente. Ganhou-se uma consciência de todos os procedimentos a serem tomados e que os mesmos devem responder as questões: o que? Como? porquê? tal como é indispensável na área da gestão e da administração.

Também o acesso às várias plataformas informativas utilizadas pela autarquia e que respondem a várias ações que são realizadas pela mesma no seu quotidiano.

Conseguiu-se contacto direto com o arquivamento de documentos e colocou-se em prática os conhecimentos adquiridos na formação de base- licenciatura em ciências da informação e documentação. Os conhecimentos pré-adquiridos, facilitaram bastante o trabalho nesta autarquia. Conseguiu-se ter consciência que o sistema arquivístico da Câmara Municipal de Arronches é um sistema precário que necessita de alguns ajustes.

O orientador de estágio, prof. Dr. Paulo Resende da silva, conseguiu transmitir a importância de relatar, escrever e refletir sobre todas as atividades desenvolvidas ao longo do estágio. Levou-se em consideração todos estes procedimentos e conseguiu-se desenvolver todas as atividades que foram atribuídas ao longo do estágio de forma competente e autónoma e, paralelamente, colocá-las no presente relatório.

Por fim, afirmar que por detrás de uma organização com sucesso há um administrador com responsabilidade, organização e planeamento, que leve as suas funções ao mais alto nível. Tudo o que foi aprendido, do mais complexo ao mais básico, será bastante útil no meu futuro.

## 7. BIBLIOGRAFIAS

Amaral, D. F. (2015) Curso de Direito Administrativo, Vol. I, Almedina-Direito Administrativo II, III, IV.

Araújo, J. F. (2004). “A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade.” A Reforma da Administração Pública – apostas e casos de sucesso. Instituto de Gestão e Administração Pública (IGAP).

Araújo, J. F. (2002). Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional. Coimbra: Quarteto Editora.

Boyne, G. A. (2003), “Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda”, Journal of Public Administration Research and Theory, (vol. 13, nº 3, pp 367-394)

Breul, J. D. e John M. K. (2008), “Federal Government Reform: Lessons from Clinton's ‘Reinventing Government’ and Bush's ‘Management Agenda’ Initiatives,” Public Administration Review, 68, 6, (pp 1009-1026.)

Broadbent, Jane e Richard L... (1997). “Evaluating the “new public management” reforms in the UK: a constitutional possibility?” Public Administration 75(3): (pp 487–507).

CARDOSO, A. (2001). Satisfazer o Cliente-Cidadão: A missão da Administração Pública. Dirigir, revista para chefias. Jan/Fev, (pp.50-57.)

Carvalho, João. (2000). Temas de Contabilidade Pública. Lisboa: Editora Rei dos Livros.

Carr, D. K.; Littman, I. D. (1993). Excellence In Government: Total Quality Management In The 1990s. 2ª ed. Arlington - Virginia: Coopers & Lybrand.

Christensen, T. e Laegreid, P. (2003), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practices*, Aldershot, Ashgate.

Deakin, Nicholas e Kieron Walsh (1994), “The Enabling State: The Role of Markets and Contracts,” *Public Administration*, 17, 7, (pp 12-15).

DOMINGUES, I. (2000). *Qualidade nos Serviços Públicos – Constrangimentos e Possibilidades*. Publicado na Revista *Episteme*, n.º 13-14, (pp. 225-242), Lisboa: Universidade Técnica

DRAY, A. (1995). *O Desafio da Qualidade na Administração Pública*. Lisboa: Caminho.

Eggers, W. D. e Stephen Goldsmith (2004), *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Washington DC: Brookings Institution Press.

Fernandes, M. J. (2004) . *La Nueva Gestión Pública y los Indicadores de Gestión en los Ayuntamientos Portugueses: Estructura Teórica y Análisis Empírico*. Dissertação elaborada para obter o grau de doutoramento. Santiago de Compostela, Espanha. Universidade de Santiago de Compostela.

Fernández, R.E. (2000). “La nueva gestión pública: New Public Management.” *Partida Doble Maio* (111): (pp 108-11).

Godinho, M. J.; Neto, S. C. (2001). *Qualidade: uma prática secular*. Lisboa: Secretariado para Modernização Administrativa.

GONÇALVES, I., MONTEIRO, L. (1999). *Qualidade nos Serviços Públicos*. Lisboa: Edição Secretariado para a Modernização Administrativa.

Gray, Andrew e Bill J. (1995). “From public administration to public management: reassessing a revolution?” *Public Administration* 73(1): (pp 75–99.)

Hood, C. (1995). “The ‘new public management’ in the 1980s: variations on a theme.” *Accounting, Organizations and Society* 20: (pp 93–109).

Kotler, Philip e Nancy R. L. (2007), “Marketing in the Public Sector: The Final Frontier,” *Public Manager*, 36 (Spring), (pp 12-17).

Moynihan, D. P. (2009), “The New Architecture of State Government Administration: Key Questions and Preliminary Answers,” *Public Administration Quarterly*, 33, 2, ( pp 164-197).

Neves, A. (2002), “Gestão na Administração Pública”, - Editora Pergaminho

Nunes, P. (2004) *Sebenta de Organização e Gestão Pública. Vol. I*, Barcelos

Oliveira S. (2009), “O que muda na vida dos funcionários públicos em 2009,” *Diário Económico*, 4 de Janeiro.

Osborne, David e Ted G. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume.

Pollitt, C. e Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press.

PRACE, (2006) *Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE* .

RAPP (2000). *Modernizar a Administração Pública*. *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, v. I, n.º 1, Braga: Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas.

Riccucci, N. M. e Frank J. T. (s.d.) “The New Public Management, Homeland Security, and the Politics of Civil Service Reform,” *Public Administration Review*, 68, 5, 877-201.

Rocha, J. A. O. (2004). *Gestão da Qualidade: aplicação aos serviços públicos*. Lisboa: Escolar Editora.

Rocha, J. A. O. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: INA.

Rocha, J. A. O. (2001). “Gestão Pública- Teorias, Modelos e Práticas” Lisboa- Escolar Editora

Saint-Martin, D. (2001), “How the Reinventing Government Movement in Public Administration was Exported from the US to Other Countries,” *International Journal of Public Administration*, 24, 6, (pp 573-604).

SARMENTO, M.; SILVA, N. (2006). *A Qualidade na Administração Pública – Uma Necessidade Urgente nos Serviços Públicos*. *Revista Militar*

SOARES, A. (2002). *A Qualidade do Serviço Público na Óptica dos Clientes Internos: estudo de caso no Instituto de Acção Social*. Tese de Mestrado em Gestão Pública, Ponta Delgada: Universidade dos Açores.



