



UMA AUTARQUIA POR DENTRO

O OLHAR DE UM DIRIGENTE SOBRE A ORGANIZAÇÃO INTERNA DA CÂMARA
MUNICIPAL DE S. JOÃO DA MADEIRA

Pedro Miguel Pereira de Carvalho
S. João da Madeira, 2020



UMA AUTARQUIA POR DENTRO

O OLHAR DE UM DIRIGENTE SOBRE A ORGANIZAÇÃO INTERNA DA CÂMARA
MUNICIPAL DE S. JOÃO DA MADEIRA

Relatório da atividade profissional, apresentado à Faculdade de Desporto da Universidade do Porto com vista à obtenção do grau de Mestre em Gestão Desportiva, nos termos do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, na versão da sua quarta alteração pelo Decreto-Lei nº 63/2016 de 13 de setembro.

Orientador: Prof. Doutor José Pedro Sarmento de Rebocho Lopes

Pedro Miguel Pereira de Carvalho
S. João da Madeira, setembro de 2020

FICHA DE CATALOGAÇÃO

Carvalho, P. (2020). UMA AUTARQUIA POR DENTRO - O olhar de um dirigente sobre a organização interna da Câmara Municipal de S. João da Madeira. Relatório de Atividade Profissional apresentado às provas de mestrado em Gestão Desportiva, na Faculdade de Desporto da Universidade do Porto, Portugal.

PALAVRAS-CHAVE:

AUTARQUIAS LOCAIS; SISTEMA ORGANIZACIONAL; GOVERNAÇÃO LOCAL; ESTRATÉGIA; S. JOÃO DA MADEIRA.

NOTA BIOGRÁFICA

PEDRO CARVALHO. Pai de três filhos - Salvador, Sebastião e Salomão e casado com Catarina Pereira. Licenciado em Ed. Física e Desporto, pela Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. Lecionou em escolas do 3ºciclo e secundário, na zona centro, de 2000 a 2010. Desde 2010, desempenha funções no Município de S. João da Madeira como técnico superior e dirigente. Exerce funções de Chefe de Divisão da Juventude e Desporto desde 2016. Anteriormente foi dirigente associativo e treinador. Orador em seminários e formações na temática da ética desportiva e associativismo desportivo. Regularmente colabora com projetos comunitários. Autor e editor do livro *Por mérito deles*. Nascido em 1976, é natural de Oliveira do Bairro, vive atualmente na Palhaça, Distrito de Aveiro.

*À Laura,
sempre foi a melhor de todos nós.*

Ao primeiro mestre de obras que conheci,

Avô Mário

AGRADECIMENTOS

Família | Catarina, Salvador, Sebastião e Salomão; Pai Mário e Mãe Rosa; Irmãos, Teresa e Inês; Primo Tiago. **Academia** | Prof. Doutor José Pedro Sarmento. **Presidentes da Câmara Municipal** | M. Castro de Almeida, Ricardo Oliveira Figueiredo e Jorge Vultos Sequeira. **Vereadores** | Paulo Cavaleiro, Rui Costa, João Oliveira, Miguel Oliveira, Pedro Miguel Silva e Rosário Gestosa. **Dirigentes** | A todos na pessoa da Sofia Rocha. **Colaboradores** | A todos na pessoa do António Pais. **Amigos** | próximos ou distantes que sempre me inspiraram.

ÍNDICE GERAL

NOTA BIOGRÁFICA	iv
AGRADECIMENTOS	x
ÍNDICE GERAL.....	xii
Índice de figuras.....	xiv
Índice de gráficos.....	xvi
Índice de quadros.....	xviii
LISTA DE ABREVIATURAS.....	xx
RESUMO.....	xxii
ABSTRACT.....	xxiv
INTRODUÇÃO	1
1. O GOVERNO LOCAL	5
1.1. Sistema eleitoral	7
1.2. Os órgãos das autarquias.....	9
1.2.1. Executivos municipais.....	10
1.2.2. Assembleia municipal.....	11
1.3. Políticas públicas	12
1.3.1. Políticas públicas desportivas	14
2. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO INTERNO	17
2.1. Atribuições e competências	19
2.1.1. Competências autarquias.....	19
2.2.2. Competências do presidente da Câmara	21
2.2.3. Competências dos dirigentes das câmaras municipais.....	22
2.2. Os funcionários públicos.....	25

2.3. Recrutamento na administração local.....	28
2.4. Recrutamento de dirigentes na administração pública	30
2.5. Finanças municipais	32
3. SISTEMA ORGANIZACIONAL.....	36
3.1. Cultura organizacional	37
3.2. Clima organizacional.....	39
3.3. O poder na organização	40
3.4. Tomada de decisão	43
3.5. Os recursos humanos.....	44
3.6. Organograma hierárquico	46
3.7. A mudança na organização	46
4. O CONCEITO DE GOVERNANÇA.....	49
4.1. Governança local	50
5. REFLEXÃO CRÍTICA	53
5.1. Acerca das redes de governação local na cidade	53
5.2. Acerca das pessoas na estrutura organizacional.....	63
5.3. Acerca das hierarquias na administração local	73
5.4. Acerca da importância das redes internas na autarquia	82
5.5. Acerca das estruturas virtuais da autarquia	89
5.6. Acerca da gestão e controlo na área do desporto.....	99
6. CONCLUSÃO	109
7. BIBLIOGRAFIA	113

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	População total e População por grupos etários	54
Figura 2	Localização do Concelho de S. João da Madeira	55
Figura 3	Resultados eleições autárquicas 2005-2017.....	56
Figura 4	Conselho Municipal do Desporto e Atividade Física.....	60
Figura 5	Organograma CMSJM 2007-2012.....	74
Figura 6	Organograma CMSJM 2013-2016	75
Figura 7	Organograma CMSJM 2017.....	76
Figura 8	Mapeamento das instalações desportivas no território.....	85
Figura 9	Rede de relações entre divisões	86
Figura 10	Balcão Virtual – Árvore do Site	92
Figura 11	Front page balcão virtual	93
Figura 12	Front page instalações.....	93
Figura 13	Fases para a resolução de problemas	94
Figura 14	Front page trello	95
Figura 15	Tramitação das ocorrências	96
Figura 16	N.º total de praticantes federados 2016-2020.....	101

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Evolução dos recursos Humanos afetos à câmara municipal vs divisão da juventude e desporto	65
Gráfico 2	Despesa com pessoal de 2010 a 2019	68
Gráfico 3	Estimativa de acessos 2019	84

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1	FSE – Instalações desportivas municipais	97
Quadro 2	EBITDA – Instalações desportivas municipais	97
Quadro 3	Transferências para as associações desportivas	104
Quadro 4	Investimento na área do desporto	105
Quadro 5	Evolução da execução orçamental	106
Quadro 6	DJD- receita executada	106

LISTA DE ABREVIATURAS

AMP	Área Metropolitana do Porto
AMSJM	Assembleia Municipal de S. João da Madeira
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CMDAF	Conselho Municipal do Desporto e da Atividade Física
CMSJM	Câmara Municipal de S. João da Madeira
CRP	Constituição da República Portuguesa
DJD	Divisão da Juventude e Desporto
EBITDA	Lucros antes de Juros, Impostos, Depreciação e Amortização
FSE	Fornecimentos e Serviços Externos
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
LGTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
UDO	Unidade Operacional

RESUMO

Atualmente são muitos os desafios que se colocam a um técnico com formação académica em desporto. O conhecimento da realidade do Município de S. João da Madeira com a sua grande complexidade de gestão, em áreas tão diversas como a gestão de instalações desportivas, a gestão de recursos humanos, a promoção da atividade física, o associativismo desportivo, os processos de melhoria contínua, a comunicação interna e externa e a liderança, entre outras, levou o autor a querer desenvolver uma reflexão crítica sobre o seu trabalho.

A primeira parte constitui a base teórica do relatório e o estado da arte em matéria de autarquias e sistema organizacional. O autor realiza um muito breve enquadramento do tema do “governo local”, aludindo à sua definição no âmbito do sistema eleitoral e discorrendo sobre órgãos autárquicos, políticas públicas em geral e políticas públicas desportivas em específico. Num segundo capítulo, analisa a organização e o funcionamento interno das organizações, focando nos temas das competências, dos funcionários públicos, do recrutamento na administração pública local e das finanças municipais. De seguida, tendo em vista uma melhor compreensão da organização da administração local, entende abordar conceitos relacionados com a cultura e clima organizacional, o poder na organização, a tomada de decisão, os recursos humanos, o organograma hierárquico e os processos de mudança dentro das organizações. Por fim, na revisão bibliográfica resgata da gaveta o conceito de governança.

Num último capítulo o autor faz uma reflexão crítica sobre a sua atividade profissional. Escolhe áreas que considera fundamentais, sem desprimor para outras como as redes de governação local na cidade, as pessoas na estrutura, as hierarquias, a importância das redes internas, as estruturas virtuais da autarquia e a gestão e controlo. Regista, ainda, a evolução da cidade em aspetos fundamentais para o seu desenvolvimento, em áreas nucleares da organização interna e políticas públicas desportivas.

PALAVRAS-CHAVE:

AUTARQUIAS LOCAIS; SISTEMA ORGANIZACIONAL; GOVERNAÇÃO LOCAL; ESTRATÉGIA; S. JOÃO DA MADEIRA.

ABSTRACT

Nowadays, a sport's technician with professional qualification has all type of challenges. The knowledge of the great management intricacy of S. João da Madeira's county reality, in so many different areas as, sports facilities management, human resources management, the promotion of physical activity, the sporty associations, the continuous improvement of procedures, the internal and external communication and the leadership, among others, led the author to want to develop a critical reflection on his work.

The first part, it's the theoretical basis of the report and the state of the art in terms of City Councils and the organizational system. The author provides a brief overview of the theme of "local government", mentioning his definition within the scope of the electoral system and discoursing about county agencies, public policies in general and particularly public sports policies. The second chapter, analyzes the organization and the functioning of intern organizations, with the focus on themes like: skills, public workers, recruitment of local public administration and county finances. After that, with the purpose of a better understanding of the local administration organization, it will be approached some concepts related to the culture and the organization, the power of organization, the resolution of decisions, the human resources, the hierarchical chart and the process of changes within the organizations. At last, at the bibliographic review, the concept governance is rescued.

In the last chapter, the author makes a critical reflection about his own professional activity. He chooses areas that he thinks that are primordial, without detracting from others such as, the local networks leaders of the city, the people on the structure, the hierarchies, the importance of internal networks, the city council's virtual structures and the management and control. It also records the city's evolution in many central aspects for the development, in core areas of internal organization and sports public policies.

KEY WORDS: MUNICIPALITIES; ORGANIZATIONAL SYSTEM; LOCAL GOVERNANCE; STRATEGY; S. JOÃO DA MADEIRA.

INTRODUÇÃO

O papel das autarquias locais mudou significativamente nas últimas duas décadas, tendo estas assumido a prestação de serviços públicos direcionados para as necessidades dos cidadãos com a implementação políticas públicas. No entanto, olhar hoje para as autarquias não deve passar apenas por fazer um balanço da forma como estas enfrentaram os desafios estruturais e circunstanciais. Há importantes elementos de novidade que se traduziram em alterações no paradigma das políticas públicas.

Desenvolvendo quase toda a vida profissional na Câmara Municipal de S. João da Madeira, facilmente se percebe a importância do papel do poder local no quotidiano dos cidadãos, perspectiva que foi sendo ampliada à medida que se foram exercendo funções, primeiro administrativas, depois técnicas e por último de dirigente.

O conhecimento da realidade do Município de S. João da Madeira com a sua grande complexidade de gestão, em áreas tão diversas como a gestão de instalações desportivas, a gestão de recursos humanos, a promoção da atividade física, o associativismo desportivo, os processos de melhoria contínua, a comunicação interna e externa e a liderança, entre outras, levou-nos a querer desenvolver capacidades analíticas e conhecimento através da frequência de um mestrado em Gestão Desportiva.

O valor acrescentado obtido com a frequência da componente curricular deste mestrado foi determinante no desempenho profissional, devido à coincidência temporal entre os conteúdos abordados em contexto académico e os trabalhos desenvolvidos no município no mesmo período.

José Tolentino Mendonça, n'A mística do instante, questiona: "Que diagnóstico podemos fazer da nossa vida?". Fazer diagnóstico daquilo que fazemos pressupõe inscrever aquilo que realmente somos. Para o filósofo José Gil, "Inscrever significa, pois, produzir real. É no real que um ato se inscreve porque abre o real a outro real".

A realidade que apresentamos é um conjunto de experiências, inquietudes, observações, interrogações, ideias e leituras dispersas que fomos acumulando nas últimas duas décadas sobre temas relacionadas com a autarquia, a sua organização e funcionamento. Fomos inscrevendo na nossa memória e anotando em livros algumas evidências empíricas da realidade.

Ser bem-sucedido profissionalmente hoje, exige uma maior capacidade e disponibilidade por parte dos profissionais para se manterem atualizados face às últimas tendências do mercado, sociais e tecnológicas. Evoluir não é apenas ser promovido. Aliás, é possível evoluir na carreira sem ser promovido.

Seria pouco satisfatório em termos de conclusões e pouco rigoroso do ponto de vista científico que o presente documento contemplasse uma abordagem exclusivamente pessoal. Daí citarmos abundantemente quem também se tem inquietado com estas questões do poder local e da sua complexidade organizacional, “dialogando” nós com vários autores versados nestas matérias sempre que possível.

Sucintamente, pretende-se identificar neste relatório as tarefas mais relevantes desenvolvidas enquanto técnico superior de desporto e dirigente, bem como as mais-valias obtidas ao longo da experiência profissional prévia ao ingresso na carreira autárquica, e assinalar como essa foi marcando, direta ou indiretamente, o exercício pleno de funções camarárias.

A metodologia utilizada na realização deste relatório de atividade profissional assenta, numa primeira parte, numa significativa investigação bibliográfica – que inclui literatura considerada relevante na organização e funcionamento da administração pública local e as políticas públicas desportivas, os diplomas legais referentes às temáticas abordadas, sites das instituições relacionadas com o desporto e administração pública, as revistas e publicações editadas pelo município e atas de reuniões do executivo municipal e da assembleia municipal. Já numa segunda parte, segue-se a apresentação e a discussão dos temas propostos anteriormente, descrevendo-se e interpretando-se a realidade vivida em contraponto com as referências da literatura consultada.

Para melhor compreendermos a estrutura escolhida, a primeira parte constitui a base teórica do relatório e o estado da arte em matéria de autarquias e sistema organizacional. Fazemos, neste contexto, um muito breve enquadramento do tema do “governo local”, alundindo à sua definição no âmbito do sistema eleitoral e discorrendo sobre órgãos autárquicos, políticas públicas em geral e políticas públicas desportivas em específico. Num segundo capítulo, analisamos a organização e o funcionamento interno das organizações, focando nos temas das competências, dos funcionários públicos, do recrutamento na administração pública local e das finanças municipais. De seguida, tendo em vista uma melhor compreensão da organização da administração local, entendemos abordar conceitos relacionados com a cultura e clima organizacional, o poder na organização, a tomada de decisão, os recursos humanos, o organograma hierárquico e os processos de mudança dentro das organizações. Por fim, na revisão bibliográfica resgatamos da gaveta o conceito de governança.

Na segunda parte, interrogamo-nos vastas vezes com o pensamento de filósofo José Gil em mente: Como é que os acontecimentos de uma vida ganham sentido de experiências decisivas, formadoras, ou seja, como é que elas se inscrevem de maneira a construir uma vida?

Damos por nós a interrogar, a refletir, a hesitar, a elaborar interiormente a nossa experiência, a olhar de outra maneira para determinados momentos (Mendonça J. T., 2014).

É isso que vamos procurar responder ao longo da segunda parte deste relatório da atividade profissional. Não é nosso objetivo apresentarmos exaustivamente todas as áreas da gestão que poderão ter efeitos no bom desempenho do Município de S. João da Madeira, pois tal não seria exequível. Escolhemos, então, áreas que consideramos fundamentais, sem desprimor para outras como as redes de governação local na cidade, as pessoas na estrutura, as hierarquias, a importância das redes internas, as estruturas virtuais da autarquia e a gestão e controlo. Registamos, ainda, a evolução da cidade em aspetos fundamentais para o seu desenvolvimento, em áreas nucleares da organização interna e políticas públicas desportivas.

As reflexões explanadas neste capítulo obedecem à mesma estrutura: um diagnóstico com a análise geral em cada área que abordamos, que inclui um diagnóstico da realidade, seguido do estudo de uma medida específica concretizada pela Divisão do Desporto da Câmara Municipal de S. João da Madeira, particularmente relevante para fazer face aos desafios estruturais identificados no domínio em causa. Por último procuramos apresentar desafios futuros para lidar com os problemas coletivos de uma autarquia.

Feita esta reflexão, no capítulo seguinte procuraremos apresentar as principais conclusões do presente trabalho e, por fim, no último capítulo apresentaremos a bibliografia consultada no âmbito da realização do relatório.

É este exercício que nos permite elaborar um exame daquilo que fazemos e pressupõe inscrever aquilo que realmente somos. Se tivéssemos de fazer a listagem daquilo que recebemos dos outros perceberíamos o que a poetisa Adília Lopes repete como sendo a sua verdade: «Sou uma obra dos outros» (Lopes, 2014).

1. O GOVERNO LOCAL

O poder local mereceu atenção especial por parte de quem, a partir de 1974, se dedicou à definição e aprovação de novas formas de participação dos cidadãos nos órgãos do poder democrático. Constatamos esse facto pela observação das preocupações tidas pelos vários agentes dos órgãos do poder central e, ainda, pela ação política por eles levada a cabo no sentido da institucionalização e regulamentação desse poder (Lima, 2004).

De acordo com a Constituição da República Portuguesa (CRP), Portugal é um estado unitário e descentralizado com quatro tipos de administração: direta, indireta, autónoma e independente. Seguindo os princípios da autonomia, subsidiariedade e descentralização democrática, e de acordo com o art.º 235 da CRP, as autarquias locais (municípios e freguesias) são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, população, território e autonomia administrativa e financeira, e que têm como principal finalidade a prossecução de interesses próprios das populações respetivas (Canotilho & Moreira, 2014).

Canotilho & Moreira (2014) clarificam que este enunciado constitucional, sob o ponto de vista doutrinário, significa o reconhecimento de que o poder local é “uma administração política, democraticamente legitimidade”, por outro lado, que as autarquias locais não se configuram como “meras corporações administrativas de administração indireta do Estado”.

Neste sentido, a promulgação da CRP de 1976 consagra a organização democrática das autarquias locais, definindo os princípios do seu estatuto jurídico e da sua autonomia financeira e administrativa reconhecida no artigo 237.º da Lei Fundamental. É pertinente recordar que a reforma do regime financeiro das autarquias locais consagrou constitucionalmente dois objetivos, a “justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias” e a “correção das desigualdades entre autarquias do mesmo grau” (Bilhim, 2004).

Ficou assim instituído que as autarquias locais, juntamente com as regiões administrativas e as associações públicas, constituem a administração autónoma. Ao contrário da administração direta do Estado, não prosseguem, através das suas competências, atribuições delegadas pela administração

direta, mas sim a satisfação das necessidades sentidas pela população que as compõem, isto é, que residem na sua circunscrição administrativa. Têm um elevado nível de autonomia face à administração central, uma vez que esta só consegue avaliar e fiscalizar a legalidade dos seus atos (tutela de mera legalidade) não opinando sobre o mérito e a oportunidade dos mesmos (poder de superintendência) como faz junto da administração indireta do Estado (Pereira & Almeida, 1985).

Sobre esta proximidade da administração às populações, Caeiro (2018), entende que o município, na qualidade de instituição pública mais próxima das populações reúne condições favoráveis ao estabelecimento das melhores cooperações locais, mobilizando, quer recursos, quer iniciativas, de natureza pública ou privada, adaptando e vertendo as políticas (sociais) europeias e nacionais para as necessidades locais, paralelamente a uma função de orientação de investimentos e de outras tantas iniciativas para áreas que complementem e desenvolvam a economia local.

Outro autor, João Ralha (2015), argumenta que os municípios são organizações complexas do ponto de vista da gestão, pela diversidade e complexidade das suas atribuições e das atividades que desenvolvem, por exemplo, planeamento e ordenamento do território, urbanismo, obras municipais, desenvolvimento económico, ação social, ação cultural, gestão de projetos, fornecimento de serviços aos munícipes (como abastecimento de água e gestão de resíduos), gestão de mercados municipais, gestão de recursos humanos e gestão económica e financeira.

De facto, as sistemáticas referências às autarquias locais assentavam na ideia de que elas constituiriam os alicerces de um edifício em construção a que se chamava sistema democrático. Para Ralha (2015), os municípios têm “clientes” sob duas perspetivas: os cidadãos e as organizações como destinatários dos serviços prestados pelos municípios e os cidadãos como eleitores, que avaliam o trabalho desenvolvido pelos órgãos municipais nomeadamente o órgão executivo - câmara municipal e o órgão deliberativo – assembleia municipal, e que determinam quem serão os próximos gestores do município.

De acordo com Rocha & Silva (2017) parece haver razões fundadas para afirmar que o Município é uma das instituições mais sólidas e mais duráveis do nosso ordenamento jurídico. Sem prejuízo de se dever reconhecer que, em função do momento histórico-político, a sua configuração jurídica sofreu mutações consideráveis, a verdade é que, apesar disso mesmo, pode constatar-se a tendencial permanência do município como um dos referentes da organização política, social e jurídica dos últimos (pelo menos) dois séculos de Portugal.

A governação ao nível de um município lida com os problemas inerentes à introdução de um novo regime de administração pública que acarreta, ao nível institucional, a criação de uma cultura organizacional adequada, ao nível organizacional ou de gestão, uma reestruturação para melhor responder à satisfação das necessidades dos munícipes e, ao nível operacional ou técnico, novas técnicas de gestão de recursos humanos, financeiros, materiais, etc. (Bilhim, 2004).

Para Stoker (2012) o próprio papel dos governos locais mudou significativamente nas últimas duas décadas, tendo estes assumido a coordenação dos múltiplos agentes envolvidos no desenho, adoção, implementação e avaliação de políticas públicas e na prestação de serviços públicos direcionados para as necessidades e realidades locais.

No entanto, o aumento das competências e responsabilidades dos municípios, resultante de processos de descentralização e de um maior envolvimento dos governos locais nos processos de integração e desenvolvimento regional, nem sempre foi acompanhado por um nível adequado de autonomia, capacitação institucional e de disponibilização de recursos financeiros adequados para fazer face a essas novas exigências da governação (Stoker, 2012).

1.1. Sistema eleitoral

Quando falamos em democracia, falamos tipicamente de democracia representativa. Nesta, os cidadãos delegam nos seus representantes eleitos a tarefa de governar, na expectativa de que as políticas públicas por estes adotadas venham refletir as suas próprias preferências (Jalali, 2017).

O filósofo José Gil (2004) defende, neste sentido, que quanto melhor conhecermos o funcionamento da democracia, quanto mais for partilhado esse conhecimento, mais probabilidades teremos de participar e aceitar uma prática democrática.

É importante, portanto, ter em mente que na base de qualquer sistema político está o sistema eleitoral para a designação de representantes e de governantes (Cruz, 2017). Esta ligação entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas está na base da nossa conceção de democracia: é que torna efetiva a noção de “governo do povo, pelo povo e para o povo”, para citar a célebre definição de Abraham Lincoln (Jalali, 2017).

Acresce que um sistema eleitoral consiste num conjunto de mecanismos de conversão de votos em mandatos (Cruz, 2017). É dessa legitimidade que, aliás, deriva muita da força dos autarcas, os quais ficam “empossados” num poder coletivo de defesa intransigente dos interesses coletivos das populações que os elegeram (Ribeiro, 2018).

Por um lado, as eleições locais tornaram-se em processos fundamentais que permitiam uma maior participação dos cidadãos até nas zonas mais remotas do país, não apenas através do envolvimento partidário, como também enquanto votantes. Por outro lado, tem sido sobretudo ao nível local que se têm experimentado novas formas de participação dos cidadãos na governação pública, nomeadamente através de processos de consulta pública, de orçamentos participativos, ou até de processos de coprodução de políticas públicas com os cidadãos, bem como com outros atores da sociedade (Bernardo, 2015).

O governo local, repousa sobre a primazia dos executivos eleitos pelo voto popular responsável pela transformação das exigências dos eleitores em decisões autorizadas, as quais fornecem a estrutura para o trabalho dos líderes dos executivos locais, motivo pelo qual, importa, que a instituição assuma uma dimensão institucional, que seja o motor das várias ações, que as escrutine numa fase embrionária, que as aprove, que as fortaleça e as faça descrever de forma sustentada (Caeiro, 2018).

Neste contexto, o sistema de representação proporcional das médias altas de Hondt, em vigor inalterado entre nós desde 1975, é um sistema de lista. O que quer dizer que quem escolhe os deputados são os partidos, limitando-se os eleitores a homologar uma escolha prévia que não lhes pertenceu (Cruz, 2017).

Não é por acaso que o método de Hondt consiste num modelo matemático utilizado para converter votos em mandatos com vista à composição de órgãos de natureza colegial, respeitando a representatividade; logo, elege para o executivo membros de diferentes listas, ou seja, os vereadores são membros do governo local, mas podem representar partidos políticos e sensibilidades distintas (Ribeiro, 2018).

Definido a priori, o programa eleitoral vai ser a “magna carta” da câmara municipal eleita. Em regra, expõe intenções de melhoria nos diferentes aspetos que os candidatos vencedores consideram mais relevantes para o futuro do município (Caldeira, 2015). Após a eleição, há que transformar os compromissos eleitorais em objetivos estratégicos que irão permitir que, no horizonte de quatro anos, as promessas sejam transformadas em realidades (Caldeira, 2015).

1.2. Os órgãos das autarquias

No que concerne às autarquias locais, é oportuno mencionar que são consideradas pessoas coletivas territoriais, dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses específicos dos cidadãos da sua área (parcela de território) (Bilhim, 2004).

O sistema de governo municipal em Portugal assenta, desde logo, na previsão constitucional de existência de dois órgãos representativos (artigo 250.º da CRP), nos termos da qual o órgão deliberativo do município é a assembleia municipal e o órgão executivo é a câmara municipal (Rocha & Silva, 2017).

Se os governos locais vão chamando a si competências e atribuições que há duas ou três décadas eram inquestionavelmente do poder central, será necessário que este mesmo poder central o reconheça e que se redefina

politicamente, para todos percebermos quem faz o quê e com que recursos (Bilhim, 2004).

Para Ribeiro (2018) “administração autárquica” são efetivamente dois conceitos num. Curiosamente, um com origem no latim “administração” e outro proveniente do grego “autárquica”, e que, quando conjugados, representam um ramo das ciências sociais, a administração, enquanto ação e resultado da governação ou gestão da *coisa pública*, aplicada ao âmbito local, territorialmente bem delimitada e que se basta a si própria, que é autossuficiente ou autónoma e que de um modo geral se *auto-comanda*.

1.2.1. Executivos municipais

A composição dos governos locais é um fator definidor da sua capacidade executiva. As maiorias, especialmente monopartidárias, estão associadas a uma maior força política dos incumbentes, possibilitando a adoção de políticas públicas mais ambiciosas (Tavares & Sousa, 2018).

No quadro do poder local, a câmara municipal, como órgão executivo, tem a responsabilidade de gerir recursos do município tendo em vista os objetivos políticos sufragados pelos eleitores. É um verdadeiro “conselho de administração” de uma organização complexa (Ralha, 2015).

Quanto à natureza da composição da câmara municipal, não encontramos melhores palavras do que as seguintes: se a assembleia municipal se assemelha a um parlamento local, já a câmara municipal, apesar do estatuto constitucional, artigo 252.º, de órgão executivo do município não se assemelha a um governo. Não tanto, nem principalmente, por ser eleita diretamente, mas por ser um órgão colegial eleito pelo sistema proporcional, pelo que não há nela homogeneidade política (Rocha & Silva, 2017).

No momento atual, o político local eleito, titular de um órgão unipessoal não é automaticamente o chefe hierárquico de toda a máquina administrativa. Passa, enquanto representante das populações locais, a exercer a função de órgãos

das suas autarquias e em nome daquelas possui legitimidade para mandar na máquina administrativa (Bilhim, 2004).

1.2.2. Assembleia municipal

Constitucionalmente, o artigo 251.º confere à assembleia municipal o órgão deliberativo do município sendo esta constituída por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia, que a integram. O artigo 24.º da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, confere dois tipos de competências: as de apreciação e as de fiscalização (para além daquelas que dizem respeito ao seu próprio funcionamento, enquanto órgão).

De entre as várias competências da assembleia municipal, plasmadas no artigo 25.º da mesma lei, destacamos as seguintes:

- aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento, bem como as respetivas revisões;
- aprovar as taxas do município e fixar o respetivo valor; autorizar a contratação de empréstimos;
- aprovar as posturas e os regulamentos com eficácia externa do município;
- aprovar os planos e demais instrumentos estratégicos necessários à prossecução das atribuições do município;
- aprovar a criação ou reorganização dos serviços municipais e a estrutura orgânica dos serviços municipalizados;
- aprovar os mapas de pessoal dos serviços municipais e dos serviços municipalizados;
- e aprovar as normas, delimitações, medidas e outros atos previstos nos regimes do ordenamento do território e do urbanismo.

Em suma, falamos de competências que no fundo, dizem respeito à natureza parlamentar ou de órgão deliberativa que a assembleia municipal assume no nosso sistema de governo local.

1.3. Políticas públicas

Nos dias de hoje, falar em políticas públicas significa dizer que o seu conceito se encontra em plena mudança dada a complexidade dos problemas existentes na nossa sociedade. Cada vez mais, os governos têm que se adaptar à crescente mudança da sociedade e, como consequência, aos novos processos de governação que também se vão alterando para responder a necessidades complexas e instáveis da sociedade.

É difícil encontrar uma definição exata e unívoca de políticas públicas, em inglês *policy*, pois são inúmeras e diversas as definições que podemos encontrar na literatura.

Souza (2006) considera que as políticas públicas surgem de um desdobramento de trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das suas mais importantes instituições – o Governo, enquanto produtor, por excelência, de políticas públicas.

Resumidamente, e ainda de acordo com o mesmo autor, poder-se-á considerar política pública como uma área do saber que procura “colocar o governo em ação” e analisar, ao mesmo tempo, essa mesma ação propondo alterações de orientação ou percursos dessas ações. Enquanto campo holístico, a política pública tem que ser encarada como um campo de diversas disciplinas, teorias e modelos analíticos, assim como uma área feita de diversos “olhares”, o que não significa falta de coerência teórica e metodológica. Após a sua formulação, as políticas públicas são desdobradas em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação ou pesquisa, requerendo, muitas vezes, a aprovação de nova legislação. No momento da sua implementação ficam sujeitas a sistemas de acompanhamento e avaliação (Souza, 2006).

Segundo Pasquino (2002), temos de começar por entender o termo pelo seu aspeto negativo, ou seja, partir do pressuposto de que nenhuma decisão individual e concreta, mesmo de nível local ou nacional, adotada por órgãos do governo, pode ser considerada uma política pública. Toda a política pública é o produto de uma decisão, mas é muito mais do que uma mera decisão. Sendo assim, também nenhuma lei por si só é uma política pública.

Hill (2005) também defende a mesma versão. Uma política é um curso de ação, especialmente baseado em alguns princípios declarados e respeitados. Portanto, a política é mais do que uma simples decisão, pois envolve a ideia de ação (ação racional), na medida em que estão envolvidos princípios.

Como referem Bessa & Pinto (2001), as políticas públicas consistem em orientações dominantes emanadas dos órgãos do poder para aplicar no campo político, económico e social. São decididas pelas elites governantes, segundo as concepções do mundo e da vida, e também os seus interesses a curto prazo, nomeadamente a reeleição.

O focus principal passou a recair sobre as questões relativas a políticas públicas e democracia e na diversidade dos atores não estatais na prestação de serviços públicos, tendo conduzido a uma preocupação no sentido da melhoria da capacidade do Estado para supervisionar essas entidades e criar estratégias de gestão de redes e parcerias (Caeiro, 2018).

Uma vez mais, isto significa que o principal desafio que se coloca ao país é melhorar as políticas existentes, mais do que mudar radicalmente as opções substantivas subjacentes (Silva & Mamede, 2019).

As características gerais das políticas públicas, definidas nos dicionários de ciência política, indicam que, na vertente institucional, é da competência das autoridades formais, legalmente constituídas para o campo de ação, elaborar e decidir as políticas públicas. Correspondem a um conjunto de decisões para alcance de resposta a problemas e necessidades, devendo ser implementadas e não apenas uma decisão sem execução. Refletem ainda ações que têm efeitos no sistema político (Saraiva & Ferrarezi, 2007).

Em síntese, Pasquino (2002) menciona que as políticas públicas podem ser consideradas como resposta a problemas/pedidos/exigências, ou podem elas mesmas dar origem a problemas, levantar questões e originar exigências.

1.3.1. Políticas públicas desportivas

Em Portugal o desporto surge como um direito dos cidadãos, facto que se comprova através da leitura dos artigos 70.º e 79.º da CRP de 1976. Os jovens gozam de proteção especial quanto aos seus direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente na educação física e no desporto, considerando que “todos têm direito à cultura física e ao desporto”, e ao Estado, em colaboração com as escolas e associações desportivas, cabe a promoção e o apoio da prática e difusão da cultura física e do desporto, mas também prevenir a violência (art. 79.º da CRP).

De acordo com Januário (2011) as políticas públicas desportivas são decisões e medidas tomadas no intuito de promover, orientar e regular o processo de desenvolvimento desportivo, apoiado pelo envolvimento ativo, participado e comprometido dos municípios e do associativismo na governação local.

Todo o processo da formulação daquilo que são as políticas públicas desportivas deve ter início através de uma vasta e consistente análise do ponto de partida da sua definição, envolvendo um grande plano estratégico que englobe todo o sistema desportivo, desde os seus principais organismos a atores, tais como organismos governamentais, federações desportivas, escolas e desporto escolar, autarquias e governos locais, instituições académicas e profissionais (Correia, 2008).

Percebe-se que atualmente a consciencialização para a importância do desporto nas sociedades tem ganho maior relevo, pois a adoção de políticas desportivas pelos municípios tem aumentado (Pereira E. B., 2009).

Já Constantino (1999) sustenta que as políticas desportivas devem ser parte do plano cultural, e uma verdadeira “oferta pública desportiva” tem intervenção direta do Estado e sugere como medidas estratégicas: generalizar o acesso à prática desportiva; criar infraestruturas; melhorar a qualidade das atividades e práticas desportivas; cooperar com a sociedade civil e modernizar a gestão.

Neste sentido, e fazendo a ponte com o nosso objeto de estudo, no que concerne às políticas públicas na área do desporto, é pertinente recuperar a análise de Constantino (1999), que sugere que a intervenção das autarquias, como

entidades promotoras de atividades físicas junto das populações, devem respeitar as seguintes direções de trabalho:

- i. A adoção de planos de equipamentos, de carácter artificial e natural suscetíveis de oferecer às populações múltiplas possibilidades de práticas físicas;
- ii. A criação, desenvolvimento e apoio a projetos que induzam o cidadão a uma prática regular de atividade física desportiva, numa perspetiva de qualidade de vida, saúde e bem-estar;
- iii. O apoio a projetos de alargamento da prática física desportiva a cidadãos com deficiência, idosos e crianças, colaborando com as entidades vocacionadas para o efeito.

As autarquias assumem desta forma o local ideal para a prossecução de políticas desportivas que tenham em consideração a racionalização de recursos e equipamentos, cooperando financeiramente e coordenando competências na própria autarquia como entre entidades e comunidades intermunicipais (Meirim & Carvalho, 2012).

Para Constantino (1999), não é pois possível para uma autarquia atingir sucesso nas suas políticas, se os seus processos de organização e gestão não assentarem em estruturas suficientemente dimensionadas – no plano dos meios humanos, técnicos e materiais – adequadamente organizadas e servidas por uma filosofia de gestão capaz de responder aos desafios e à natureza dos problemas que o desenvolvimento local requer. Ainda neste aspeto, as políticas públicas de desenvolvimento desportivo necessitam de uma enorme vaga de mudança que alerte as consciências das pessoas quanto à necessidade de organizarmos um futuro que não se volte contra nós próprios (Pires & Sarmiento, 2011).

No que toca ao enquadramento legal da área do desporto nas autarquias locais está disperso em vários diplomas: a Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto, Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro; a lei quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, Lei n.º 169/1999, de 18 de setembro; o regime jurídico das autarquias locais, anexo I da

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; e o Decreto-Lei n.º 41/2019 de 26 de março que procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro, alterado pelas Leis n.ºs 74/2013, de 6 de setembro, e 101/2017, de 28 de agosto, que estabelece o regime jurídico dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo.

2. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO INTERNO

Ao longo dos mais de quarenta anos após a Revolução, a administração pública portuguesa sofreu um processo de modernização que pode ser considerado como bem-sucedido, isto apesar das resistências internas à mudança nas primeiras três décadas e dos obstáculos externos à sua consolidação na última (Tavares A., 2019).

Neste contexto a câmara municipal, enquanto órgão executivo/administrativo, tem ao seu dispor um conjunto de serviços, através dos quais são postas em prática as suas deliberações. Assim, os serviços municipais têm como missão zelar pelo cumprimento das decisões tomadas pelo executivo, sob o poder hierárquico dos órgãos políticos (Amaral, 2004).

Hoje em dia, no intuito de cumprir com as suas obrigações, os municípios apresentam uma estrutura bastante divisionária. Organizam-se em divisões (administrativas, financeiras, obras públicas, urbanismo, desenvolvimento e ambiente, só para citar alguns exemplos) estando divididos em departamentos e subdivididos em secções, que podem ser criados, modificados e extintos na medida das necessidades identificadas pelo executivo (Rodrigues, 2009).

Importa ter presente o disposto no Decreto-Lei n.º 305/2009 de 23 de outubro, que regula, precisamente, o regime jurídico da organização dos serviços da administração autárquica. De referir que foram necessários 25 anos para criar um novo regime jurídico. A anterior regulamentação regia-se pelo Decreto-lei n.º 116/84, de 6 de abril.

No artigo 3.º do Decreto-Lei atual é definido que a organização, a estrutura e o funcionamento dos serviços da administração autárquica devem orientar-se pelos princípios da unidade e eficácia da ação, da aproximação dos serviços aos cidadãos, da desburocratização, da racionalização de meios e da eficiência na afetação de recursos públicos, da melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado e da garantia de participação dos cidadãos, bem como pelos demais princípios constitucionais aplicáveis à atividade administrativa e acolhidos no Código do Procedimento Administrativo.

Para Rocha & Silva (2017) a estrutura interna da administração autárquica assenta num modelo designado, precisamente, de “estrutura orgânica”, sujeito a aprovação na assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, em que os serviços são divididos em “unidades orgânicas”, lideradas por pessoal dirigente, e em “subunidades orgânicas”, lideradas por pessoal com funções de coordenação.

Por outro lado, a organização dos serviços faz-se em estruturas hierarquizadas ou em estruturas matriciais. Nas primeiras, haverá unidades orgânicas nucleares e flexíveis, sendo que as nucleares corresponderão a direções ou departamentos municipais; nestas circunstâncias, estabelece-se um esquema de pirâmide, portanto hierárquico, entre unidades. Nas segundas (as matriciais), haverá áreas operativas de serviços que se desenvolvem em função de projetos, criando-se, numa lógica horizontal e de complementaridade (isto é, sem hierarquia), núcleos de competências e equipas multidisciplinares (Rocha & Silva, 2017).

Já Caeiro (2018) faz questão de sublinhar que a administração local encontra-se hoje, em vista dos constrangimentos económicos e financeiros que a afligem e da pressão reivindicativa das populações, para a obtenção de uma melhoria de bem-estar e da qualidade de vida, num caminho extraordinariamente dinâmico ao nível das suas potencialidades e dos seus constrangimentos. Neste sentido, as escolhas, consubstanciadas por critérios de eficiência, eficácia e economia, em face da escassez de recursos, têm de forma criteriosa de ir ao encontro da maioria dos interesses das populações, assentes na procura do bem-estar pela satisfação das necessidades coletivas que a cada momento se afiguram importantes.

Outro autor de renome especializado em administração pública, António Tavares, defende que a melhor forma de compreender a essência do Estado administrativo em Portugal consiste em associar dois aspetos aparentemente contraditórios do sistema. Por um lado, a administração encontra-se mergulhada na linguagem do “juridiquês” das leis e dos regulamentos, dos quais resultam formalismos excessivos, requerimentos desnecessários e papelada arbitrária

que o cidadão médio desconhece ou não compreende sendo que áticas são indispensáveis para garantir a manutenção do *status quo*. Por outro lado, o sistema admite os conhecimentos e as cunhas como válvulas de escape para a impotência do cidadão perante a administração e reconhece as normas informais como mecanismos aceitáveis para evitar a paralisação desse mesmo sistema.

2.1. Atribuições e competências

As atribuições e competências das autarquias locais, estando associadas à satisfação das necessidades das comunidades locais, respeitam, nomeadamente, ao desenvolvimento socioeconómico, ao ordenamento do território, ao abastecimento público, ao saneamento básico, à saúde, à educação, à cultura, ao ambiente e ao desporto. Sendo órgãos tradicionalmente competentes para a tomada de medidas administrativas de âmbito local, vimos reforçadas na atualidade as competências em diferentes matérias para que o nível de decisão esteja cada vez mais próximo do cidadão (Januário, 2011).

Rocha & Silva (2017) concluem, a este propósito, que fica nas mãos do legislador ordinário a competência para traçar e delimitar o regime de atribuições e competências das autarquias locais.

2.1.1. Competências autarquias

Ainda numa leitura exaustiva à Lei n.º 75/2013 e no que respeita à câmara municipal, verifica-se que o listado de competências assume uma clara vocação executiva. A câmara municipal é o órgão central do município, cabendo-lhe um papel impulsionador e dinamizador de toda a mais relevante atividade local. O rol das suas competências é muito extenso: previstas no artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, estas competências ocupam 56 alíneas do n.º 1 do mesmo artigo. No âmbito do nosso trabalho, destacamos os seguintes:

- elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os planos necessários à realização das atribuições municipais;

- participar, com outras entidades, no planeamento que diretamente se relacione com as atribuições do município, emitindo parecer a submeter a apreciação e deliberação da assembleia municipal;
- elaborar e submeter a aprovação da assembleia municipal as opções do plano e a proposta do orçamento, assim como as respetivas revisões;
- executar as opções do plano e orçamento, assim como aprovar as suas alterações;
- fixar os preços da prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados, sem prejuízo, quando for caso disso, das competências legais das entidades reguladoras;
- aprovar os projetos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba;
- elaborar e aprovar a norma de controlo interno, bem como o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais do município e respetiva avaliação e ainda os documentos de prestação de contas, a submeter à apreciação e votação da assembleia municipal;
- elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os projetos de regulamentos externos do município, bem como aprovar regulamentos internos;
- discutir e preparar com os departamentos governamentais e com as juntas de freguesia contratos de delegação de competências e acordos de execução, nos termos previstos na presente lei;
- deliberar sobre a concessão de apoio financeiro ou de qualquer outra natureza a instituições legalmente constituídas ou participadas pelos trabalhadores do município, tendo por objeto o desenvolvimento de atividades culturais, recreativas e desportivas, ou a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respetivos familiares;
- participar na prestação de serviços e prestar apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade, em parceria com as entidades competentes da administração central e com instituições particulares de solidariedade social, nas condições constantes de regulamento municipal;

- proceder à aquisição e locação de bens e serviços;
- criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos integrados no património do município ou colocados, por lei, sob administração municipal;
- promover e apoiar o desenvolvimento de atividades e a realização de eventos relacionados com a atividade económica de interesse municipal; participar em órgãos de gestão de entidades da administração central;
- designar os representantes do município nos conselhos locais;
- enviar ao Tribunal de Contas as contas do município;
- apresentar propostas à assembleia municipal sobre matérias da competência desta.

Antes de passar a elencar as competências do presidente da Câmara, conferidas pela Lei n.º 75/2013, importa referir a entrada em vigor da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, que assinala a introdução de limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais que passaram a estar sujeitos ao limite de eleição para três mandatos consecutivos.

2.2.2. Competências do presidente da Câmara

No que respeita aos encargos do chefe do executivo municipal, destacamos o artigo 37.º, da Lei n.º 75/2013 que indica que lhe cabe a coordenação dos serviços municipais, sem prejuízo dos poderes de fiscalização dos quais sejam titulares os membros da câmara municipal nos domínios sob sua responsabilidade, compete ao presidente da Câmara Municipal a coordenação dos serviços municipais.

Por sua vez, o artigo 38.º confere ao presidente da Câmara Municipal a delegação de competências nos dirigentes. O presidente da Câmara Municipal e os vereadores podem delegar ou subdelegar no dirigente da unidade orgânica materialmente competente as seguintes incumbências:

- representar o município em juízo e fora dele;

- executar as deliberações da câmara municipal e coordenar a respetiva atividade;
- dar cumprimento às deliberações da assembleia municipal, sempre que para a sua execução seja necessária a intervenção da câmara municipal;
- autorizar a realização das despesas orçamentadas até ao limite estipulado por lei ou por delegação da câmara municipal, com a exceção das referidas no n.º 2 do artigo 30.º;
- autorizar o pagamento das despesas realizadas;
- enviar ao Tribunal de Contas os documentos que devam ser submetidos à sua apreciação, sem prejuízo do disposto na alínea ww) do n.º 1 do artigo 33.º;
- dirigir, em articulação com os organismos da administração pública com competência no domínio da proteção civil, o serviço municipal de proteção civil, tendo em vista o cumprimento dos planos de emergência e programas estabelecidos e a coordenação das atividades a desenvolver naquele âmbito, designadamente em operações de socorro e assistência na iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe;
- gerir os recursos humanos dos estabelecimentos de educação; outorgar contratos em representação do município;
- praticar os atos necessários à administração corrente do património do município e à sua conservação;
- proceder aos registos prediais do património imobiliário do município, bem como a registos de qualquer outra natureza.

2.2.3. Competências dos dirigentes das câmaras municipais

A expectativa que os cidadãos podem ter relativamente aos dirigentes da administração pública numa sociedade democrática é uma atitude de responsabilidade pública adquirida por via da educação formal e da formação profissional (Tavares A., 2019).

Esta atitude inclui as qualidades consideradas desejadas noutros campos da gestão tais como: a eficácia das relações interpessoais, a capacidade para

delegar a autoridade, a capacidade para ligar a decisão com a sua implementação (ação) e o dinamismo pessoal. Mais do que estas qualidades os dirigentes da administração pública devem estar imbuídos de um espírito democrático envolvendo todas as capacidades e energias dos membros da organização e obtendo a sua completa e zelosa participação (Tavares A., 2019).

A Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, procede à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 51/2005, de 30 de agosto, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, e 64/2011, de 22 de dezembro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

Começamos então pela Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto. Nas câmaras municipais, os cargos dirigentes são os de “diretor municipal”, “diretor de departamento municipal” e “chefe de divisão municipal” (artigo 4.º). Há, todavia, limites à existência de cada uma destas categorias em cada município.

O exercício de funções de dirigente implica o aproveitamento em cursos específicos para a alta direção em administração pública ou administração autárquica (artigo 14.º), sendo que é a própria lei a identificar as entidades que podem ministrar tais cursos.

As competências dos dirigentes das câmaras municipais são vastas e variadas, segundo a Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto. Destacamos as seguintes, plasmadas no artigo 15.º:

- submeter a despacho do presidente da Câmara ou a deliberação do conselho de administração dos serviços municipalizados, devidamente instruídos e informados, os assuntos que dependam da sua resolução;
- receber e fazer distribuir pelos serviços da unidade orgânica a correspondência a eles referente;
- propor ao presidente da Câmara Municipal ou ao conselho de administração dos serviços municipalizados tudo o que seja do interesse dos órgãos referidos;
- colaborar na elaboração dos instrumentos de gestão previsional e dos relatórios e contas;

- estudar os problemas de que sejam encarregados pelo presidente dos órgãos executivos e propor as soluções adequadas;
- promover a execução das decisões do presidente e das deliberações dos órgãos executivos nas matérias que interessam à respectiva unidade orgânica que dirige.

O ponto 2 do mesmo artigo atribui, ainda, competências dos cargos de direção:

- definir os objetivos de atuação da unidade orgânica que dirigem, tendo em conta os objetivos gerais estabelecidos;
- orientar, controlar e avaliar o desempenho e a eficiência dos serviços dependentes, com vista à execução dos planos de atividades e à prossecução dos resultados obtidos e a alcançar;
- garantir a coordenação das atividades e a qualidade técnica da prestação dos serviços na sua dependência;
- gerir com rigor e eficiência os recursos humanos, patrimoniais e tecnológicos afetos à sua unidade orgânica, otimizando os meios e adotando medidas que permitam simplificar e acelerar procedimentos e promover a aproximação à sociedade e a outros serviços públicos;
- assegurar a qualidade técnica do trabalho produzido na sua unidade orgânica e garantir o cumprimento dos prazos adequados à eficaz prestação do serviço, tendo em conta a satisfação do interesse dos destinatários;
- efetuar o acompanhamento profissional no local de trabalho, apoiando e motivando os trabalhadores e proporcionando-lhes os adequados conhecimentos e aptidões profissionais necessários ao exercício do respetivo posto de trabalho, bem como os procedimentos mais adequados ao incremento da qualidade do serviço a prestar;
- divulgar junto dos trabalhadores os documentos internos e as normas de procedimento a adotar pelo serviço, bem como debater e esclarecer as ações a desenvolver para o cumprimento dos objetivos do serviço, de forma a garantir o empenho e a assunção de responsabilidades por parte dos trabalhadores;

- proceder de forma objetiva à avaliação do mérito dos trabalhadores, em função dos resultados individuais e de grupo e à forma como cada um se empenha na prossecução dos objetivos e no espírito de equipa;
- identificar as necessidades de formação específica dos trabalhadores da sua unidade orgânica e propor a frequência das ações de formação consideradas adequadas ao suprimento das referidas necessidades, sem prejuízo do direito à autoformação;
- proceder ao controlo efetivo da assiduidade, pontualidade e cumprimento do período normal de trabalho por parte dos trabalhadores da sua unidade orgânica;
- autorizar a passagem de certidões de documentos arquivados na respetiva unidade orgânica, exceto quando contenham matéria confidencial ou reservada, bem como a restituição de documentos aos interessados.

Embora tecnicamente os dirigentes tenham preparação para executar decisões e os políticos tenham preparação para tomar decisões políticas, na prática muitos dirigentes têm um papel muito mais importante na política do que se poderia à partida pensar (Tavares A., 2019).

Nenhum dirigente é sempre técnico ou neutro, “em homem, nem besta, mas estátua”, no sentido que não tem preferências e concorda de forma neutra com a decisão política no momento de implementação das decisões. Todos os dirigentes e funcionários têm uma dimensão política e técnica, que pode interferir mais ou menos na implementação das decisões dos eleitos (Tavares A., 2019).

O mesmo autor conclui que os dirigentes da administração pública estabelecem a ponte entre os funcionários e a estrutura política e são, por isso, nomeados pela esfera política. Tal permite – pelos menos teoricamente – que se reforce a estrutura de ligação entre a administração e a política.

2.2. Os funcionários públicos

O modelo estatutário da função pública, o excesso de garantias dos funcionários, e a rigidez dos instrumentos disponíveis, tem colocado dificuldades na gestão

dos recursos humanos nomeadamente no que concerne à aplicação de novos instrumentos, como a avaliação de desempenho, a mobilidade de pessoal e a introdução de mudanças no comportamento das pessoas. O modelo de gestão de pessoal caracteriza-se pela aplicação legalista de procedimentos de natureza administrativo-normativa sem grandes preocupações de natureza gestionária, o que limita a tomada de decisões estratégicas sobre pessoal (Araújo, 2005).

O objetivo principal da administração pública é “servir bem a quem se dirige”, ou seja, todo e qualquer trabalhador da administração pública, incluindo os seus líderes, deve reconhecer, manifestar a possuir competências para trabalhar em função das necessidades e expectativas dos seus clientes (Guedes et al, 2011).

A existência de um quadro de funcionários próprio das autarquias locais é uma exigência da própria CRP. De fato, o n.º 1 do artigo 243.º sustenta que “as autarquias locais possuem quadros de pessoal próprio, nos termos da lei.” Essa afirmação, que determina que o legislador ordinário terá de ser capaz de criar os instrumentos jurídicos apropriadas à criação de quadros de pessoal privativos das autarquias – isto é, não partilhados, nem confundíveis, com os quadros da administração central – é, ao mesmo tempo, a consagração, em letra de lei constitucional, de uma das mais relevantes dimensões da autonomia dos entes locais (Rocha & Silva, 2017).

Em 2014, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), Lei n.º 35/2014 de 20 de junho, criou um quadro normativo completo, sistematizando toda a legislação avulsa sobre matérias relacionadas com direitos e deveres do trabalho no setor público e eliminando em definitivo a maioria das diferenças entre os regimes de emprego público e privado. Este articulado legal, agora em vigor, procura ignorar o facto de existirem características basilares distintas (tanto do ponto de vista sociológico como legal) entre o emprego público e o privado que continuariam a justificar uma diferença de regimes (Madureira & Asensio, 2019).

Numa recente entrevista à TSF, transmitida no dia 21 de janeiro de 2020, o então presidente do conselho económico e social, António Correia de Campos, defendia que os cortes registados nos últimos anos na administração pública geraram poupanças, mas também a falta de um caminho. Considerava que “essa

pressão de redução da despesa através da redução de efetivos não só afastou as preocupações com a melhoria das condições de trabalho da função pública - nomeadamente a revalorização profissional e a recuperação de rendimentos durante a primeira fase até ao pico da crise e fez outras coisas muito positivas como as simplificações de procedimentos - mas não teve uma visão estratégica. Mantivemos a mesma administração do passado, emagrecemo-la, cortámo-la (às vezes, drasticamente) e não sabemos que administração queremos nós para o futuro”.

Em matéria de regime jurídico do pessoal da administração local – não nos referimos unicamente aos municípios, na medida em que os diplomas legais disponíveis se aplicam a toda a administração local – há dois relevantes instrumentos que estabelecem a normação essencial sobre o assunto: por um lado, temos a Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, relativa ao estatuto do pessoal dirigente da administração local; por outro lado, temos a Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que consagra a LGTFP. Dessa forma, há, em Portugal, regulamentação específica para aqueles que, junto das entidades locais, exercem funções de direção ou chefia; e há regulamentação geral, aplicável a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, na qual se estabelecem algumas especificidades para a administração local (Rocha & Silva, 2017).

Já quanto aos demais trabalhadores ao serviço da administração municipal, o essencial do seu regime jurídico deve buscar-se na supracitada Lei n.º 35/2014, de 20 de junho. É um diploma de uma enorme extensão (406 artigos), dedicado às múltiplas dimensões do vínculo jurídico em funções públicas. Quanto à sua aplicação a todos aqueles que exercem as suas funções junto dos municípios, o abrigo de um vínculo jurídico laboral, o âmbito de aplicação desta lei, tal como se mostra definido pelo seu artigo 1.º, ponto 2, não deixa dúvidas “a presente lei é aplicável à administração direta e indireta do Estado e, com as necessárias adaptações, (...) aos serviços da administração regional e da administração autárquica” (Rocha & Silva, 2017).

Vale a pena ainda lembrar que, embora a administração pública esteja no final da rede delegação de competências, é através dos funcionários públicos que os

cidadãos estabelecem o primeiro contato com as instituições públicas. Assim, os funcionários acabam por estar sujeitos a uma densa rede de influências, desde os cidadãos até outros *stakeholders* que têm interesse nas atividades da administração (Tavares A., 2019).

Campos (2020) conclui o seu diagnóstico desta forma a administração pública está profundamente desgastada do ponto de vista qualitativo, porque todas as pessoas com mais experiência estão todas a reformar-se, mas também do ponto de vista quantitativo. É necessário que o pensamento estratégico comece logo por aí. Por pensar se estamos ou não a ter os recursos essenciais a servir os cidadãos.

2.3. Recrutamento na administração local

Nas burocracias públicas, o emprego dos funcionários é para toda a vida, como forma de garantir a independência, evitar o despedimento por motivos políticos ou arbitrários e assegurar que o término da relação laboral, a ocorrer, se deve a razões não pessoais (Tavares A., 2019).

Neste contexto, o salário é a forma de compensação pecuniária do trabalho, sendo baseado na posição hierárquica e na antiguidade, e não no número de horas laborais ou no mérito. A carreira no serviço público desenvolve-se na hierarquia burocrática, dos níveis mais baixos aos mais (Tavares A., 2019).

No que respeita aos trabalhadores ao serviço da administração municipal, o essencial do seu regime jurídico para o recrutamento deve buscar-se na Lei n.º 35/2014, de 20 de junho. Lembramos que o trabalho em funções públicas pode ser prestado mediante vínculo de emprego público ou contrato de prestação de serviços.

Relativamente ao vínculo de emprego público, refira-se ainda que contempla três modalidades: o contrato de trabalho em funções públicas; a nomeação; ou a comissão de serviço. Por sua vez, o vínculo de emprego público pode ser por tempo indeterminado ou a termo resolutivo, artigo 6.º. Destas três modalidades, a lei mostra clara preferência pela admissão do trabalhador através de contrato,

estabelecendo, por isso, o artigo 7.º seguinte: “o vínculo de emprego público constitui-se, em regra, por contrato de trabalho em funções públicas”. A comissão de serviço é a modalidade de constituição do emprego público nos cargos dirigentes.

Quanto ao exercício das competências inerentes à qualidade de empregador público, a lei especifica que, no caso dos municípios, tais competências são exercidas pelo presidente da Câmara Municipal, artigo 27.º. Cabe aos órgãos e serviços a elaboração dos mapas de pessoal, tendo em conta as atividades a desenvolver durante a sua execução. Tais mapas, que contêm a indicação do número de postos de trabalho de que o órgão ou serviço carece para o desenvolvimento das respetivas atividades, são afixados no órgão ou serviço e na respetiva página eletrónica, artigo 29.º. A forma de recrutamento legalmente preferida é o procedimento concursal, restrito aos trabalhadores que já exercem funções públicas por tempo indeterminado, artigo 30.º. O contrato de trabalho em funções públicas tem a forma escrita, artigo 40.º, e a regra é o contrato por tempo indeterminado.

Só circunstâncias excecionais fazem admitir a contratação a termo resolutivo certo (substituição de trabalhadores ausentes, necessidades urgentes de funcionamento, execução de tarefa ocasional, aumento excecional de atividade de órgão ou serviço, desenvolvimento de projetos não inseridos nas atividades normais dos órgãos ou serviços, ou órgãos ou serviços em regime de instalação), tal como o prevê o artigo 57.º. A Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, regula, ainda, o regime jurídico do contrato de trabalho, incluindo garantias e deveres do trabalhador e empregador público, artigos 70.º a 73.º; a atividade, o local de trabalho e as carreiras, artigos 79.º a 91.º; a avaliação de desempenho, artigos 89.º a 91.º; o tempo de trabalho, artigos 101.º a 121.º; as férias e as faltas artigos 126.º a 143.º; a remuneração, artigos 144.º a 171.º; o poder disciplinar do empregador público, artigos 180.º a 240.º; as vicissitudes e a cessação do contrato, artigos 241.º a 313.º; bem como o denominado “direito coletivo”, incluindo os instrumentos de regulação coletiva do trabalho e as estruturas representativas dos trabalhadores, artigos 314.º a 378.º (Rocha & Silva, 2017).

2.4. Recrutamento de dirigentes na administração pública

Quanto ao recrutamento, nos cargos dirigentes, balizado pela Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, a regra é o procedimento concursal e a forma de provimento é a comissão de serviço, artigos 11.º e 12.º.

O artigo 11.º, respeitante ao recrutamento, seleção e provimento dos cargos de direção superior de 1.º grau, dá conta que:

- os titulares dos cargos de direção superior são recrutados, por procedimento concursal, nos termos da presente lei, de entre indivíduos com licenciatura concluída à data de abertura do concurso há pelo menos oito anos, vinculados ou não à administração pública, que possuam competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respetivas funções;
- o recrutamento para os cargos referidos no artigo 10.º e entre indivíduos licenciados não vinculados à administração pública fica sujeito a aprovação prévia da câmara municipal, sob proposta do respetivo presidente;
- os cargos de direção superior de 1.º grau são providos por deliberação da câmara municipal ou do conselho de administração dos serviços municipalizados, em regime de comissão de serviço, por um período de cinco anos, renovável por igual período sem necessidade de recurso a procedimento concursal;
- a duração da comissão de serviço e da respetiva renovação não pode exceder, na globalidade, 10 anos consecutivos, não podendo o dirigente ser provido no mesmo cargo do respetivo serviço antes de decorridos cinco anos;
- o provimento nos cargos de direção superior produz efeitos à data do despacho de designação, salvo se outra data for expressamente fixada;
- o despacho de designação, devidamente fundamentado, é publicado no Diário da República, no prazo máximo de 30 dias após a respetiva data,

juntamente com uma nota relativa ao currículo académico e profissional do designado;

- são nulos os despachos de designação para cargos de direção superior proferidos entre a realização de eleições gerais ou de eleições intercalares para o órgão executivo e a instalação da câmara municipal recém-eleita;
- excetuam-se do disposto no número anterior as designações em regime de substituição, nos termos do artigo 27.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, e do artigo 19.º da presente lei.

No que respeita ao artigo 12.º da mesma lei, consideramos importante referir que para o recrutamento para os cargos de direção intermédia:

- a área de recrutamento para os cargos de direção intermédia de 1.º e 2.º graus é a prevista nos n.ºs 1 e 3 do artigo 20.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro;
- a confirmação de que as funções da unidade orgânica a que se refere o n.º 3 do artigo 20.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, correspondem a uma atividade específica e são essencialmente asseguradas por pessoal integrado em carreiras ou categorias de grau 3 de complexidade funcional, depende de aprovação prévia da câmara municipal, sob proposta do respetivo presidente;
- nos casos em que o procedimento concursal fique deserto ou em que nenhum dos candidatos reúna condições para ser nomeado, nos termos do n.º 7 do artigo 21.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, os titulares dos cargos de direção intermédia podem igualmente ser recrutados, em subsequente procedimento concursal, de entre indivíduos licenciados sem vínculo à administração pública que reúnam os requisitos previstos no n.º 1, encontrando-se a sua abertura sujeita a aprovação prévia da câmara municipal, sob proposta do respetivo presidente.

Consideramos que é relevante explicar que o júri de recrutamento é designado por deliberação da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, sendo que os membros são personalidades de reconhecido mérito profissional, credibilidade e integridade pessoal, acrescentando-se a exigência, apenas para os vogais do júri, de atividade profissional que seja ou tenha sido exercida na área de recursos humanos ou da administração local.

A propósito, Madureira & Asensio (2019) defendem que o Estado precisa de voltar a dignificar o trabalho público e de restabelecer a confiança dos seus funcionários. Para responder adequadamente às necessidades dos cidadãos, o Estado tem de vencer o desafio de motivar e qualificar os trabalhadores da administração pública rejuvenescer os seus quadros, recrutando novos funcionários, mais qualificados, sabendo que terá que o fazer dentro de um contexto em que se mantêm fortes restrições orçamentais. Sem vencer este desafio, dificilmente o Estado conseguirá cumprir o seu papel.

2.5. Finanças municipais

No livro *Finanças Públicas e Política Macroeconómica*, Silva & Neves (1992) referem que as finanças públicas exercem uma influência considerável na economia, podendo a sua ação ser dirigida para alcançar objetivos desejados. A utilização deliberada de receitas e despesas do sector público para alcançar objetivos específicos designa-se por política orçamental.

Os autores destacam como objetivos da política orçamental a eficiência na utilização dos recursos e correção na distribuição do rendimento. No que respeita à definição de sector público, estes autores afirmam que o sector público administrativo inclui os serviços e organismos da administração central, da administração local e da segurança social, com exclusão das empresas as quais formam o chamado sector público produtivo ou sector empresarial do Estado.

Para Amaral (1992) num Estado de Direito, as duas realidades (prossecução do interesse público e proteção dos direitos dos cidadãos) encontram-se indissociavelmente ligadas, não sendo possível, sob pena de ilegalidade, a realização do interesse público sem a devida consideração dos direitos e

interesses dos particulares. É também de salientar o dever imposto aos órgãos da Administração Pública de atuar em estreita colaboração com os particulares, procurando assegurar a sua adequada participação no desempenho da função administrativa.

Em termos normativos, todo o arsenal de prerrogativas encontra-se balizado por um conjunto determinado de normas jurídicas genericamente designado por direito financeiro local, o qual de um modo bastante resumido e exemplificativo abarca, entre muitíssimos outros diplomas, a Lei n.º 73/2013, que prevê o regime financeiro genérico que é aplicável às autarquias (lei das finanças locais); a Lei n.º 8/2012 (lei dos compromissos), que estabelece um conjunto de regras relativas à assunção de compromissos e à disciplina dos pagamentos em atraso; a Lei n.º 53-E/2006, disciplinadora do regime geral as taxas das autarquias locais; ou a Lei n.º 98/1997, que é a lei de organização e processo do Tribunal de Contas.

Com a reforma da administração local, a Lei dos Compromissos (Lei n.º 8/2012), e o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) as entidades públicas são impedidas de assumir novos gastos (obras, aquisição de bens ou serviços, atribuição de subsídios) se não provarem ter “em caixa” as verbas necessárias para o efeito num prazo de 90 dias, facto que pode afetar o funcionamento das Câmaras municipais devido à diversidade dos fluxos financeiros que ocorrem nas autarquias durante o ano civil (Azevedo, 2012).

Para Rocha & Silva (2017), a disciplina despesista local encontra-se bastante limitada em virtude das exigências decorrentes da já referida lei dos compromissos (Lei n.º 8/2012), a qual pretende constituir um instrumento de disciplina financeira e encerra um conjunto de regras que procura evitar o despesismo imprudente e o débito acumulado. Entre os constrangimentos de gestão que a mesma introduz, salientam-se os seguintes:

- ao nível quantitativo, a proibição de assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis, entendidos estes como as verbas disponíveis a muito curto prazo (grosso modo, a três meses);

- ao nível formal, a imposição, em todos os atos de utilização de dinheiros públicos, de menção obrigatória de um número de compromisso válido e sequencial;
- ao nível contratual, determinando a regra de que os pagamentos apenas poderão ser feitos após o fornecimento dos bens e serviços.

Importa, ainda, referir que de acordo com o previsto no artigo 14.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais, na versão atualizada, são as seguintes fontes de receita:

- o produto da cobrança do imposto municipal sobre imóveis (IMI), sem prejuízo do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 23.º;
- o produto da cobrança do imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT);
- a parcela do produto do imposto único de circulação que caiba aos municípios, nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho;
- o produto da cobrança de contribuições, designadamente em matéria de proteção civil, nos termos da lei;

Além destes impostos, outras são as fontes de receita previstas na lei, provenientes nomeadamente:

- o produto da cobrança de derramas lançadas nos termos do artigo 18.º;
- o produto da cobrança de taxas e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município, de acordo com o disposto nos artigos 20.º e 21.º;
- o produto da participação nos recursos públicos determinada nos termos do disposto nos artigos 25.º e seguintes;
- o produto da cobrança de encargos de mais-valias destinados por lei ao município;
- o produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município;
- o rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por eles administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração;

- a participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que o município tome parte;
- o produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor do município;
- o produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis;
- o produto de empréstimos, incluindo as resultantes da emissão de obrigações municipais.

Outras receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor dos municípios.

3. SISTEMA ORGANIZACIONAL

De acordo com Bilhim (1996) o conceito de organização pode ter dois significados. Em primeiro lugar, organização pode significar unidades e entidades sociais ou conjuntos públicos, como é o caso da administração pública. Em segundo lugar, organização também se pode referir às condutas sociais e aos processos sociais, como por exemplo, o ato de organizar atividades.

Considerando o primeiro significado referido pelo autor, uma organização é uma entidade social, organizada de forma consciente, que goza de fronteiras bem delimitadas e funciona numa base relativamente contínua, tendo em vista a prossecução de determinados objetivos. Uma organização é uma entidade social porque é constituída por pessoas e grupos de pessoas, é conscientemente organizada porque exige uma gestão formal e é composta por fronteiras porque, mesmo que a organização mude, é sempre possível distinguir os membros da organização dos que não são membros. As organizações existem para atingirem determinados objetivos porque uma só uma pessoa não os conseguiria alcançar.

Resumindo, na opinião de Bilhim (1996), as organizações são grupos de pessoas, que interagem e cooperam entre si, com o objetivo de alcançarem determinadas metas. Uma organização necessita de coordenação formal das suas ações, de diferenciação das suas funções, de uma estrutura hierárquica e de fronteiras que a delimitem.

Para Pires (2003), a organização é um corpo social, com vida e cultura próprias, onde se desenvolvem estilos de gestão centrados no processo de desenvolvimento das próprias pessoas, com vista à constante adaptação das organizações ao ambiente que as envolve.

As organizações públicas são entidades sociais, formalmente coordenadas, com fronteiras delimitadas, funcionando numa base relativamente constante, com a finalidade de assegurar as necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar, que depende da vontade dos órgãos políticos representantes da comunidade (Bilhim, 1996).

3.1. Cultura organizacional

Na década de 80 a “cultura organizacional” teve o seu boom como um importante tema na gestão e em estudos organizacionais. Foi um tema promovido pelos investigadores e profissionais de excelência da área, como instrumento de vantagem competitiva, num contexto de crescente atenção nas dimensões simbólicas das organizações (Willmott, 1993).

Para José Neves (1996) a proliferação de estudos acerca da cultura organizacional a que se assiste desde há duas décadas, reflete a influência dos vários saberes (antropologia, sociologia, psicologia, teoria organizacional, etc.) nos campos epistemológico, metodológico e teórico. A ausência de consenso em relação às metodologias de abordagem e às formas de operacionalização do conceito eu origem a um conjunto teórico pouco integrado, ao caos concetual, e a dezenas de definições (Bilhim, 2008).

Em trabalhos realizados anteriormente, Bilhim (2008) adotou a definição utilizada por Schein, que entende que “cultura organizacional é o padrão de pressupostos básicos que um dado grupo inventou, descobriu ou desenvolveu, aprendendo a lidar com os problemas de adaptação externa e de integração interna, e que têm funcionado suficientemente bem para serem considerados válidos e serem ensinados aos novos membros como o modo correto de compreender, pensar e sentir, em relação a esses problemas”.

Para o mesmo autor a cultura organizacional pode ser analisada a diferentes níveis:

- i. primeiro nível: diz respeito aos aspetos visíveis e tangíveis, tais como a arquitetura dos edifícios, e tecnologia usada, a maneira de vestir, falar e de se comportar, e até as publicações das organizações;
- ii. segundo nível: relaciona-se com os valores, os quais para serem reconhecidos, exigem um maior nível de consciência por parte dos atores organizacionais e dos elementos externos;
- iii. terceiro nível: invisível e tomado à partida como indiscutível, é representado pelos pressupostos básicos subjacentes.

Na opinião de Tavares (1996), o conceito de cultura nasceu para representar de forma ampla as características de grupos humanos que passam de geração em geração. Refere a importância da existência de pressupostos que são inconscientes e que espelham o sentir e o pensar dos membros de uma organização, indo além dos comportamentos observáveis.

Já para Camy & Robinson (2008), a cultura organizacional refere-se às presunções e crenças dos membros no que diz respeito à organização e à maneira como essas suposições e crenças afetam o comportamento dos membros. Seguindo este pressuposto, para Bilhim (2008) a cultura é, pois, o resultado das aprendizagens de um grupo, de uma organização ou sociedade.

Quando um conjunto de pessoas enfrenta, simultaneamente, um problema e tem de encontrar uma solução que sirva os interesses comuns, estamos confrontados com uma situação típica de formação de uma cultura. A cultura organizacional traça os objetivos e metas da organização, assumindo os aspetos que os membros acreditam que a organização deve valorizar mais. A cultura organizacional também afeta os relacionamentos existentes dentro da organização, porque dita quem e o que é importante (Camy & Robinson, 2008).

Se uma organização não tiver uma cultura, como variável independente, que permita aos seus membros uma interpretação comum do que seja ou não adequado fazer, não sobrevirá. É precisamente, este carácter de partilha de compreensão, que confere à cultura a capacidade de guiar e dirigir os comportamentos (Bilhim, 2008).

Em linha com Bilhim, Scatolin (2015) defende que a cultura pode ser visível, através de normas e regras explícitas, e invisível, compreendendo os elementos da cultura da organização que não estão escritos, mas que representam práticas habituais, nomeadamente a forma de cumprimentar os colegas, a forma de se dirigir aos dirigentes, entre outros.

Reforçamos assim que a cultura tem, pois, um papel crucial na manutenção de cumplicidades na estrutura orgânica, pois é, em parte, através dela, que a gestão assegura que os valores são conscientes com aqueles que são exteriores à organização. Assim como os povos têm culturas diferentes, acontece o mesmo

com as organizações e os seus departamentos. Deste modo, tal como as culturas das sociedades ajudam a influenciar o comportamento dos seus membros, também a cultura das organizações influencia a opinião e o comportamento dos seus empregados (Bilhim, 2008).

3.2. Clima organizacional

Outro conceito associado ao desenvolvimento organizacional é o clima organizacional. Este conceito pode ser entendido como a “atmosfera” psicológica, o clima interno que regula toda a organização.

O clima organizacional está diretamente ligado à forma como o colaborador percebe a cultura organizacional, as suas regras e os seus usos e costumes, ou seja, a forma como ele interpreta o meio interno e reage. Assim, será facilmente perceptível que este conceito esteja muitas vezes associado ao grau de satisfação dos colaboradores (Scatolin, 2015).

Devemos a Max Weber, o sociólogo alemão, o ter identificado a administração pública com uma forma de organização humana e racional e instrumental, que idealmente atuaria de modo a assegurar a eficiência adequando os meios disponíveis aos fins pretendidos.

De acordo com o modelo original de Max Weber, a burocracia moderna envolve as seguintes características:

- i. hierarquia clara e associada a um sistema de carreiras em que a supervisão dos níveis mais baixos é realizada pelos níveis superiores e os canais de recurso se encontram devidamente regulados;
- ii. a hierarquia é organizada de forma monocrática e chefiada por uma única cabeça;
- iii. a administração baseia-se em documentos escritos cuja produção e reprodução é assegurada pelo corpo de funcionários;
- iv. há uma separação rigorosa entre o local onde o funcionário exerce a atividade e o seu domicílio pessoal, incluindo a propriedade do equipamento e dos dinheiros públicos;

- v. a administração especializada pressupõe treino específico para as funções a desempenhar;
- vi. o funcionário de uma burocracia plenamente desenvolvida exerce a sua atividade oficial a tempo inteiro durante o tempo de trabalho;
- vii. as regras são estáveis, pormenorizadas e de fácil aprendizagem. O conhecimento destas regras requer preparação técnica envolvendo conhecimento das leis, da jurisprudência e da prática administrativa.

Weber (1964) menciona que a administração burocrática é a forma mais racional de exercer a dominação, pois pode ser exercida sob várias formas: precisão, disciplina, continuidade, rigor e confiança, aplicação universal e formal das tarefas e suscetibilidade técnica de perfeição para alcançar bons resultados.

Desta forma, considera que o grande instrumento da administração burocrática é o saber profissional especializado. De outra maneira, seria uma sociedade que separa os funcionários trabalhadores especializados, dos meros administrativos. Esta situação requer disciplina e formação profissional. A dominação é exercida pelo saber que representa o caráter racional fundamental e específico (Weber, 1964).

Contudo fazemos referência a (Pires, 2003), que considera que a vida das pessoas dentro das organizações tem de ser entendida para além da burocracia, na medida em que elas, cada vez menos aceitam ser reduzidas a simples peças de uma máquina. A gestão numa perspetiva desenvolvimentista tem como um dos principais objetivos, equilibrar as necessidades humanas com as pessoas da própria organização, tem em vista a preservação do futuro.

3.3. O poder na organização

Mas o que se deve entender por poder? Entre outras definições possíveis, podemos considerar o poder como a probabilidade que um ator, numa relação social, tem de dispor de uma posição capaz de assegurar o cumprimento da sua vontade, apesar de eventual resistência. De uma forma mais sintética, é a capacidade efetiva de um indivíduo influenciar o comportamento do outro (Bilhim, 2008).

Old (2004) sugere que existem três elementos centrais que caracterizam uma organização:

- i. *Pessoas*: Quem são os membros da organização? Que função desempenham? Qual é a relação entre os seus membros, outras partes envolvidas *stakeholders* tanto internas como externas?
- ii. *Normas*: definem as tarefas formais e informais, as funções e responsabilidades; os princípios de boa governança de uma organização; os modelos de comunicação; relações de autoridade; e a natureza do poder dentro da organização.
- iii. *Propósitos, metas e objetivos*: este elemento inclui principalmente a natureza dos objetivos da organização e as diferenças de objetivos entre as partes interessadas.

Os sistemas teóricos totalmente estruturados envolvem assim uma relação de poder: há ideias que mandam e ideias que obedecem, ideias que são o centro e outras que se instalam na pobre periferia. E este mapa de poderes assume-se, não como contingente, mas como definitivo: trata-se de um monopólio, da ditadura de um centro (Tavares G. M., 2013).

Para Etzioni, (citado por Bilhim, 2008), que concorda com esta definição, existem três tipos de poder:

- i. Coercivo – que envolve a aplicação (ou ameaça) de sanções físicas;
- ii. Remunerativo – que se manifesta no controlo sobre os incentivos e as recompensas;
- iii. Normativo – que deriva da estima ou do prestígio da pessoa.

Camy e Robinson (2008), por sua vez, afirmam que o poder vem de seis fontes principais: tamanho físico; posição dentro da organização; personalidade do indivíduo; controle de recursos; condição do especialista e capacidade de impedir que certas coisas aconteçam.

Ainda segundo Gonçalo M. Tavares (2013), no poder de afetar vemos o poder clássico, o que influencia, o que ensina, o que funciona, o que emite; no poder de ser afetado podemos ler, interpretamos nós, o poder para ser influenciado, a

disponibilidade (material) para sofrer mudanças, para aprender; em suma: poder de aprendizagem.

Bem a propósito e complementarmente, citemos Hannah Arendt (1991): “o poder só nasce quando as pessoas agem em conjunto, e não quando as pessoas se fortalecem individualmente. Nenhuma força é suficientemente grande para substituir o poder; onde quer que a força tenha que enfrentar o poder, é sempre a força que sucumbe”.

É por isso que, quando se forma uma concepção de poder que combina velhas estruturas hierárquicas com a relação paranoica democrática, é esta que geralmente alimenta aquelas, abrindo o espaço para o exercício de poder de pequenos déspotas (que podem surgir na administração, nos poderes públicos, nas empresas, nas escolas, nos partidos políticos), sempre prontos a pôr logo em funcionamento dispositivos panóticos que constroem a imagem de si. Por essa razão, a tentação do pequeno despotismo se tornou tão fácil e permanente na sociedade portuguesa atual (Gil, 2004).

Os membros de uma organização, querendo satisfazer os seus próprios interesses, procuram ganhar poder, e usá-lo para criar estruturas em seu próprio benefício (Bilhim, 2008).

Nesta criação pode nascer a inveja. José Gil (2004), pergunta: Como é que a inveja pode ganhar uma força tão grande que chega a entrar o trabalho de um grupo? Note-se antes de mais, que a inveja implica uma relação de forças. Joga-se na inveja, uma luta pelo poder de que sairá um dominante e um dominado. Por isso a inveja entra na categoria das “relações de influências”.

Nesta perspectiva Sarmiento (2004), líder que se preze de o ser, tem a noção precisa dos momentos em que tem de dar tudo para reforçar a coesão do grupo. Sabe intuitivamente, ou de forma já consciente e controlada, a melhor técnica para dentro de cada grupo e no seio deste, qual a ação mais eficaz para que cada elemento seja capaz de fazer apelo à capacidade de interação com os colegas e de identificação com os objetivos primordiais da organização.

Finalmente, as pessoas com poder determinam comportamentos que são considerados aceitáveis dentro da organização. É muito importante

compreender que pessoas exercem poder dentro da organização e por que o tem (Camy & Robinson, 2008).

3.4. Tomada de decisão

Numa organização, há interesses divergentes. Na realidade, o processo de decisão diz-nos que os interesses daquele que a toma e os interesses da organização raramente são os mesmos. A teoria tradicional da decisão, no entanto, parte do pressuposto de que há coincidência. Apesar de ser desejável, em termos de eficácia organizacional, que ambos os interesses se intercedam, a realidade mostra que tal é quase impossível de acontecer. Se quem toma a decisão age no seu próprio interesse, as suas escolhas vão refletir apenas os critérios e as preferências compatíveis com esses mesmos interesses (Bilhim, 2008).

Para José Manuel Constantino (1999), a agilidade de raciocínio, a economia de argumentos, a supressão permanentemente justificar o que justificado está, o rigor na gestão do tempo, a distinção do importante e do acessório, são princípios orientadores da gestão, indispensáveis para que assumam a rapidez de decisão como um valor político seguro. Na política desportiva, as decisões de gestão têm de ser rápidas, mas não podem ser erradas.

Uma das principais questões a considerar na tomada da decisão, dentro o fora de uma estrutura organizativa, é o tempo, “a nossa maior crueldade”, segundo José Tolentino Mendonça. Para o autor, como um fabricante de armadilhas desajeitado que acaba sempre prisioneiro de engrenagens que produz, também nós inventamos o tempo e nunca tempo. Os nossos relógios nunca dormem. Quantas vezes o tempo é a nossa desculpa para desinvestir da vida, para perpetuar o desencontro que temos com ela? Como não temos diante de nós os séculos, renunciamos à audácia de viver plenamente o breve instante. A verdade é que precisamos de reconciliarmo-nos com o tempo (Mendonça J. T., 2014).

Diga-se também, neste contexto, algumas palavras sobre a importância de aprender a dizer não, a palavra *não* como símbolo de resistência a esse poder

emissor, ou poder que quer modificar. Como se a palavra *não* fosse a mais próxima de uma contra-acção (Tavares G. M., 2013).

3.5. Os recursos humanos

Os recursos humanos são, de acordo com (Chiavenato, 2008) essenciais para o funcionamento das organizações, ou seja, sem pessoas não há organizações.

Entre os recursos humanos das organizações são partilhadas formas de pensar, valores e normas que se encontram influenciadas por fatores como a cultura, religião, economia, política, estrato social, história e nível de instrução dos recursos humanos pelo que as experiências profissionais e pessoais moldam a ação dos trabalhadores nas organizações (Hofstede et al., 2010).

A grande diferença entre a administração privada e a administração pública radica no contexto político em que ambas operam. A administração pública é uma entidade no seio da qual se desenvolvem atividades administrativas, destinadas à satisfação de necessidades coletiva. Neste sentido, a sujeição da administração pública ao poder político afasta-a do âmbito da administração privada que está marcada pelo mercado e pelas suas leis (Bilhim, 2004).

Bilhim (2004) defende ainda que os problemas da administração pública podem ser resolvidos com o apoio dos conceitos, modelos e técnicas em uso na administração privada.

É neste contexto que se pode fazer a pergunta: há diferenças entre gerir recursos humanos/pessoas em contexto organizacional privado e público? Há e grande. Naturalmente, as técnicas básicas são as mesmas e possuem idênticos nomes, tais como recrutamento, seleção, formação, remuneração, avaliação do desempenho/potencial, etc. Mas o carácter altamente regulamentar, eminentemente de direito público (o *jus imperium* do Estado), confere-lhe constrangimentos e condicionalismos que a gestão de recursos humanos em contexto organizacional privado desconhece, por se encontrar regulada pelo princípio da igualdade das partes no contrato de trabalho (Bilhim, 2004).

Por fim, importa salientar que, e no entender do mesmo autor, quem trabalha no serviço da administração local (funcionário ou trabalhador) é alguém que integra a responsabilidade da cidadania no exercício da sua atividade. Os trabalhadores da administração local são cidadãos que se encontram no lugar de todos nós. Eles fazem o que cada um de nós munícipes deveria fazer e se não o fazem é por uma questão de economia (separação de funções/especialização).

O modelo estatutário da função pública, o excesso de garantias dos funcionários, e a rigidez dos instrumentos disponíveis, tem colocado dificuldades na gestão dos recursos humanos nomeadamente no que concerne à aplicação de novos instrumentos, como a avaliação de desempenho, a mobilidade de pessoal e a introdução de mudanças no comportamento das pessoas. O modelo de gestão de pessoal caracteriza-se pela aplicação legalista de procedimentos de natureza administrativo-normativa sem grandes preocupações de natureza gestionária, o que limita a tomada de decisões estratégicas sobre pessoal (Araújo, 2005).

Os aspetos que, por um lado, concorreram para a decadência do modelo clássico de emprego público foram de tipo estatutário, nomeadamente, o reconhecimento dos direitos sindicais aos funcionários, o direito à greve, a liberdade sindical e o direito de constituição de comissões de trabalhadores e, por outro lado, radicaram na mudança ocorrida na natureza do que se entende, hoje, por interesse e serviço públicos (Bilhim, 2004).

Por seu turno, em Portugal, a redução de recursos humanos iniciada em 2005 com o XVII Governo Constitucional (Partido Socialista) introduziu uma regra segundo a qual o Estado só poderia contratar um novo trabalhador por cada dois trabalhadores que saíssem. Na prática, porém, e sobretudo a partir de 2011, a redução de trabalhadores foi mais pronunciada do que esta regra faria prever, tendo sido coadjuvada pelo Programa de Rescisões por Mútuo Acordo de 2014 pela aposentação dos funcionários em fim de carreira, assim como pelas reformas antecipadas (Madureira & Asensio, 2019).

3.6. Organograma hierárquico

A hierarquia é um modo de organização assente na coordenação vertical das ações dos seus elementos, através da autoridade e obrigatoriedade de cada um adequar o seu comportamento ao esperado pela organização. A divisão e a coordenação natural do trabalho são substituídas de forma consciente e planeada por arranjos institucionais de funções formalmente definidos e regulamentados (Beetham, 1991).

Para Pires (2007) as ações do gestor são influenciadas pela hierarquia institucional. Mais se espera daquele que ocupa posição no topo da cadeia quanto à capacidade intuitiva e política para gerir.

A ligação entre a racionalidade de um sistema e hierarquia é analisada, entre outros, por Michel Serres (citado por Gonçalo M. Tavares 2013) que chama atenção para que “só parece racional um sistema de hierarquia, transferindo o poder e a legislação de um conjunto qualquer para um dos seus elementos, por isso privilegiado”. Para Gonçalo M. Tavares, ser racional é olhar para baixo e para cima; perceber as diferenças, as distâncias. “Estou mais próximo, mais afastado, escolho, ignoro”.

3.7. A mudança na organização

A mudança organizacional é um processo normal e necessário para as organizações uma vez que o meio envolvente onde estão inseridas está, ele próprio, em constante mudança. Este é um tema que já há algum tempo é reconhecido como importante nos estudos organizacionais, estando os seus conceitos inseridos nos estudos de comportamento organizacional e de análise organizacional (Lofguist, 2008).

De acordo com (Cunha & al, 2006) a mudança é um processo que visa conduzir a organização para um determinado estado. A mudança é vista como um processo, uma vez que é uma sequência repetida de fases: formulação, implementação, avaliação e modificação. A mudança é uma intervenção que se executa com o objetivo de mover a organização de um estado inferior para um

estado superior. A responsabilidade deste processo é dos órgãos de gestão da organização, aos quais cabe a definição do estado que se pretende alcançar, a escolha das ações necessárias para alcançar esse estado e a avaliação do processo de mudança.

A melhoria da qualidade da gestão constitui um dos principais desafios que se colocam a toda e qualquer organização, mesmo às enquadradas na administração pública local. A qualidade da governação local passa por “medir não só a qualidade dos serviços, mas também as melhorias na qualidade de vida dos cidadãos e nos processos de governação” (Bovaird & Löffler, 2003).

Neste sentido, as organizações devem ser encaradas como organismos ou sistemas abertos, dentro de uma envolvente com a qual trocam energia e informação. Assim sendo, torna-se possível a previsão de certos fenómenos, e o desenvolvimento de formas para melhorar a gestão organizacional (Bilhim, 2008).

Para Pargana (2018), a melhoria contínua é muitas vezes vista como uma filosofia, mas é na sua vertente operacional que se traduz num programa estratégico para as empresas que vem proporcionando, muito em particular no setor industrial, sua mais antiga perolífera defensora, uma miríade de vantagens ao ponto de ser considerado hoje um dos grandes pilares da competitividade. Está largamente demonstrado que a sua operacionalidade se traduz em benefícios tanto tangíveis como intangíveis: da motivação dos colaboradores aos níveis crescentes de satisfação dos clientes e a uma redução da estrutura de custos associada.

O mesmo autor considera que é fundamental fazermos eco das referências que apontam a melhoria continua como uma mudança cultural que se pretende ver adotada nas organizações e deve, então, ser abordado como um programa de mudança que se quer o mais profundo e abrangente possível.

É unanimemente reconhecido que tal propósito exige uma evolução cultural, social, mas também das metodologias da gestão das organizações, reconhecendo-se que esta mudança gradual, serena mas inevitável, constitui um processo exigente, cujo sucesso depende da implicação de todos, da

capacidade da organização identificar e responder às novas necessidades e expectativas dos clientes e da sociedade em geral de focalizar a sua intervenção diária na otimização dos recursos, os quais são cada vez mais escassos, de colocar em questão algumas das práticas atuais, de reconhecer a oportunidade e necessidade de melhorar e de ter vontade de o fazer (Guedes et al., 2011).

4. O CONCEITO DE GOVERNANÇA

A governança é hoje um elemento determinante na sistematização do desenvolvimento económico, social e político dos Estados de forma geral e, na organização política dos seus territórios (Caeiro, 2018).

O cerne da governança pública passa a ser permeado, então, pela reflexão sobre a consolidação da democracia, na aproximação entre o Estado e as pautas de reivindicação da sociedade civil. Nesta perspetiva, abre-se espaço à governança pública como *locus* de uma democracia que se exercita para além dos modelos exclusivamente representativos, ou seja, para a “participação do cidadão na gestão deliberativa das políticas públicas e dos processos decisórios” (Ranconi, 2011).

Nos últimos anos estudou-se mais o aspeto coletivo da gestão que geralmente recai na governança corporativa ou organizativa. A governança corporativa engloba os sistemas e processos necessários para garantir a tomada de responsabilidades, a integridade e a transparência no funcionamento da organização (Camy & Robinson, 2008).

Nos dias que correm, o conceito de governança tem-se tornado num tópico bastante popular. Não sendo um conceito jurídico, surge pela primeira vez em documentos oficiais do Banco Mundial, no início da década de 90, ficando associado na sua génese à Ciência Política e às Relações Internacionais (Gonçalves, 2005).

Ainda de acordo com o mesmo autor, segundo a definição do Banco Mundial, a Governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo (...) e a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e económicos de um país visando o desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”.

A governança de uma organização é difícil de definir, embora seja fácil de reconhecer na prática. Implica o uso do poder para decidir, controlar e regular as atividades de uma organização. Ocupa-se de temas referentes à estratégia e às

diretrizes políticas, à transparência e responsabilidade, enquanto as operações diárias são de responsabilidade dos níveis de gestão (Camy & Robinson, 2008).

Em outros termos, a adoção de boas práticas de governança dependeriam de: mudanças na estrutura política, legal e regulamentar, nomeadamente, ao nível da descentralização política, administrativa e fiscal do setor público (poderes, responsabilidade e recursos) e do setor público bem como o incremento do papel das associações e organizações da sociedade civil e do setor privado; o aumento da capacidade dos governos locais em três dimensões: i) melhoria das capacidades individuais através da formação do pessoal eleito e funcionários da administração local; ii) o fortalecimento da capacidade institucional, através da introdução de melhores métodos e arranjos organizacionais para gestão dos recursos locais do setor público; iii) construção de uma capacidade sistémica para as organizações intergovernamentais eficazes e cooperantes (Romeo, 2002).

Por último, numa alusão a Januário (2011) que refere que as atribuições e competências das autarquias locais, associadas à satisfação das necessidades das comunidades locais, foram reforçadas atualmente em diferentes matérias para que o nível de decisão esteja cada vez mais próximo do cidadão.

4.1. Governança local

Para Caeiro (2018) o desenvolvimento local, é um elemento cada vez mais importante na estrutura dos Estados permitindo a utilização mais racional, eficaz e eficiente dos recursos escassos disponíveis, de forma descentralizada e participada pelos cidadãos, possibilitando ir ao encontro de forma sustentada dos interesses, necessidades e objetivos dos seus cidadãos.

É neste contexto que a governança e o desenvolvimento local se interligam e interrelacionam, permitindo um desenvolvimento mais harmonioso e sustentado e, ao mesmo tempo, assumindo como elemento dinâmico e determinante a cidadania, pelo qual os cidadãos podem participar nas decisões dos seus espaços territoriais, definir o que entenderem por necessário e a forma pela qual se devem satisfazer as suas necessidades coletivas (Caeiro, 2018).

A governança local é, neste âmbito, a forma pela qual, os territórios se organizam politicamente para potenciar a sua gestão e administração, através de um conjunto de organizações constitucionalmente criadas, como sejam a freguesia, o município, as comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas, e ao nível da capacidade participativa dos cidadãos e dos vários tipos de organizações sociais, políticas e económicas, como sejam; as associações da mais variada índole, entre as quais fundações, as misericórdias, as cooperativas e outras formas de organização civil (Caeiro, 2018).

Por último, refira-se que a governança local é assim “a capacidade dos atores públicos e privados para construir um consenso organizacional envolvendo diferentes atores para definir objetivos e tarefas comuns, acordar o contributo de cada parceiro para atingir os objetivos previamente definidos e aceitar uma visão comum para o futuro do território” (Davoudi et al., 2008).

Já para Bovaird & Löffler (2003) a boa governança significa a negociação levada a efeito por todas as partes interessadas numa dada questão sobre os melhores resultados das políticas públicas e os princípios de governança acordados, ambos implementados e avaliados regularmente.

Por último, a nível local, Romeo (2002) acredita que a boa governança traduz-se no institucional (um conjunto de medidas organizacionais e processuais) para gestão dos assuntos públicos locais, caracterizada por três dimensões críticas:

- Desempenho das autoridades locais (em termos de esforço e disciplina fiscal, bem como a eficiência alocativa e operacional) na gestão de recursos públicos e no desempenho das suas responsabilidades para: i) prestação de serviços económicos e sociais; ii) proteção do meio ambiente e gestão dos recursos naturais; iii) promoção do desenvolvimento económico;
- Participação de cidadãos organizados e individuais no setor público local na tomada de decisão, através de mecanismos que complementam e reforçam, em vez de substituir ou contrariar, o funcionamento das instituições de representação democrática;

- Parceria, entre autoridades locais, organizações da sociedade civil e unidades do setor privado para o fornecimento e produção de bens e serviços.

5. REFLEXÃO CRÍTICA

A colaboração com o Município de S. João da Madeira inicia-se no ano 2003 enquanto colaborador do gabinete de apoio aos vereadores. Fundamentalmente com funções de apoio técnico ao vereador da área do desporto. De 2003 a 2010, a primeira fase de colaboração com o município, enquanto técnico requisitado ao Ministério da Educação, coincide com o mandato do presidente da Câmara M. Castro de Almeida (2003-2010). Este período, constitui-se como uma etapa central de profunda transformação da cidade de S. João da Madeira “renovou as escolas, requalificou a habitação social e reforçou a competitividade da economia. Deu especial atenção ao planeamento, criando condições para que novas áreas do conhecimento, inovação, tecnologia e criatividade se somassem aos setores tradicionais, num ambiente urbano atrativo, com serviços públicos eficientes e uma rede social atuante”.¹

O segundo momento, iniciado em 2010, inicia-se com a escolha da carreira técnica na administração local em detrimento da carreira docente. Foram várias as razões que levaram a deixar uma carreira no ensino para ser técnico superior na autarquia. Entre elas estão a paixão pela carreira na administração local a outra o desencanto pela carreira docente. Esta segunda etapa, inicia-se com o contrato por tempo indeterminado com o Município de S. João da Madeira, assumindo as funções de técnico superior, depois coordenador da divisão do desporto e no ano 2016 assumiu as funções de Chefe de Divisão da Juventude e Desporto.

Passamos, então, à reflexão crítica da atividade profissional.

5.1. Acerca das redes de governação local na cidade

A cidade de S. João da Madeira é uma cidade pequena, se for vista nos 8 km² da sua dimensão administrativa: cerca de 5 vezes menor que a cidade do Porto e é inferior a qualquer dos municípios que a rodeiam. Por outro lado, esta cidade é um dos casos raros do país em que a freguesia e concelho coincidem.

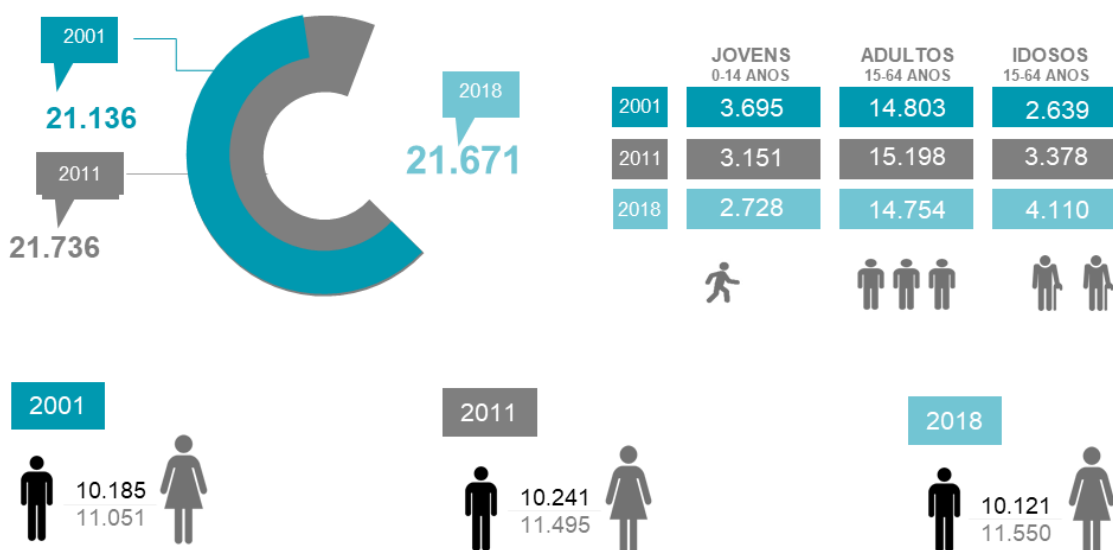
¹ Site do município. Consult. 20 junho 2020, disponível em <http://www.cm-sjm.pt/pt/antiores-presidentes-manuel-castro-almeida>

O concelho foi criado em de 11 de outubro de 1926. O decreto considerava o novo concelho como o “centro industrial mais importante do distrito de Aveiro” e o seu desenvolvimento económico e social estava a ser “prejudicado, sufocado pela sua inferior categoria administrativa”.

A elevação a cidade viria em 16 de maio de 1984, como reconhecimento do intenso labor dos habitantes de S. João da Madeira, traduzido no desenvolvimento e progresso que hoje se pode atestar nas mais diversas realizações arquitetónicas, desportivas, sociais, culturais, urbanísticas e industriais.

Figura 1
POPULAÇÃO TOTAL
Concelho de S. João da Madeira

POPULAÇÃO POR GRUPOS ETÁRIOS
Concelho de S. João da Madeira



Fonte: PORDATA

Geograficamente bem posicionada, a 20 km da costa marítima e a 30 km do Porto, S. João da Madeira ocupa uma posição central na NUT III de Entre Douro e Vouga e a sul da Área Metropolitana do Porto (AMP), à qual pertence, e conta com uma área de cerca de 8,1 km². São 21 os lugares deste concelho: Casaldelo, Corgas, Carquejido, Espadanal, Fundo de Vila, Fundões, Fontaínhas, Laranjeiras, Mourisca, Orreiro, Parrinho, Pedaco, Ponte, Praça, Quintã, Ribeiros, Tapado, Travessas, Vale, Vista Alegre e Volta. Em termos demográficos, o município de S. João da Madeira tem uma densidade populacional média de 2.740,7 hab/Km², e 21.671 habitantes (Pordata, 2018), ver figura 1.

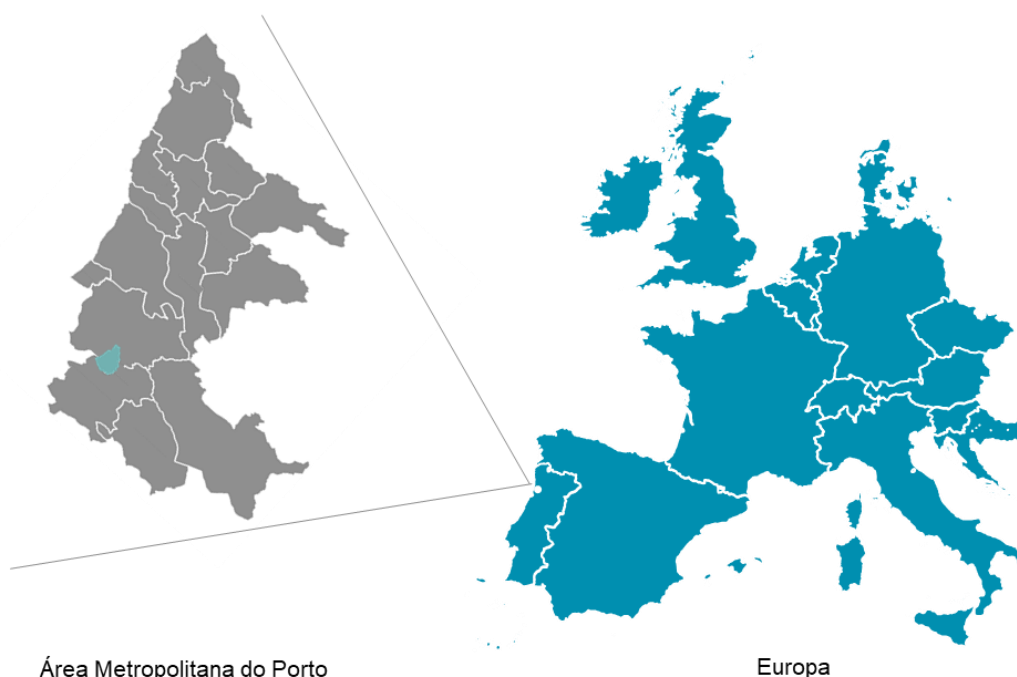
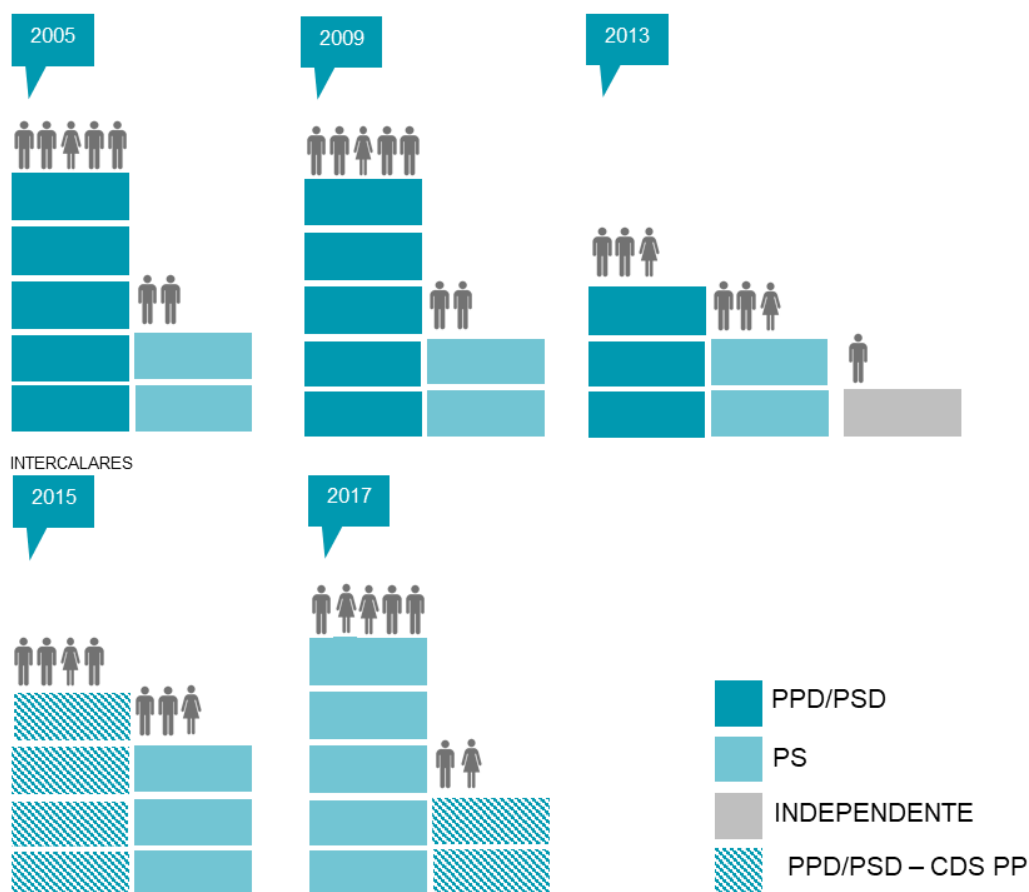
Figura 2**LOCALIZAÇÃO DO CONCELHO DE S. JOÃO DA MADEIRA**
Área Metropolitana do Porto – Europa

Ilustração própria

A estrutura política nas últimas duas décadas foi sendo diferenciada. Na análise ao quadro seguinte podemos constatar que nos últimos atos eleitorais houve estruturas governativas diferentes: governo monopolítico, governo em coligação, governo em minoria e governo de gestão (de 26 de outubro 2015 a 30 de janeiro de 2016). Os cidadãos delegam nos seus representantes eleitos a tarefa de governar, na expectativa de que as políticas públicas por estes adotadas venham refletir as suas próprias preferências (Jalali, 2017). Ora, foi isso que aconteceu ao longo dos últimos anos na cidade de S. João da Madeira.

De uma forma geral, concordamos com Stocker (2012) que considera que o papel dos governos locais mudou significativamente nas últimas duas décadas, tendo estes assumido a coordenação de múltiplos agentes envolvidos no desenho, adoção, implementação e avaliação de políticas públicas e na prestação de serviços públicos direcionados para as necessidades e realidades locais.

Figura 3**RESULTADOS ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS DE 2005 A 2017**
Concelho de S. João da Madeira

Fonte: Comissão Nacional de Eleições

Nesta perspetiva, a capacidade dos atores políticos e dos parceiros sociais promoverem o diálogo e o compromisso, revelam maturidade democrática e reforça o papel das instituições democráticas e da participação cívica como fator de desenvolvimento da cidade.

Continuando centrados nas implicações que decorrem da análise dos elementos da figura 3, podemos constatar que a cidade conheceu três presidentes de Câmara em regimes de governação distintos. Apesar de não ser nossa intenção avaliar, nem tão pouco classificar as opções políticas de cada presidente eleito, conhecendo os seus programas eleitorais e as suas políticas, percebemos que cada um deles teve, e tem, uma agenda para o desporto, área que foi sempre considerada nos programas eleitorais, e nos programas plurianuais, de cada presidente eleito. Identificamos esta prática a partir da conceção de Caldeira (2015)

na afirmação que o programa eleitoral é a “magna carta” da câmara municipal eleita. Em regra, expõe intenções de melhoria nos diferentes aspetos que os candidatos vencedores consideram mais relevantes para o futuro do município.

Parece-nos de elementar justiça sublinhar que, após a eleição, cada um dos presidentes, transformou à sua maneira, os compromissos eleitorais em objetivos estratégicos que permitiram que as promessas se transformassem em realidade, em linha com as afirmações de Caldeira (2015). Para fazer acontecer, transformar promessas em realidade, cada um dos governantes teve, na nossa opinião, determinação. Pensamos que esta determinação diverge da posição de Nogueira (2001) que considera que governar é “deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de comandar e mandar nas pessoas”.

Para que as políticas públicas sejam implementadas no seguimento da execução do programa eleitoral, aproximamo-nos mais do conceito definido por Bilhim (2004) que considera a criação de uma cultura organizacional adequada, ao nível organizacional ou de gestão, uma reestruturação para melhor responder à satisfação das necessidades dos munícipes e, ao nível operacional ou técnico, com novas técnicas de gestão de recursos humanos, financeiros, materiais, etc.

Tornou-se uma evidência nos últimos anos a centralidade do executivo municipal, na pessoa do presidente da Câmara, na vida quotidiana da gestão autárquica, coincidindo com a observação de Tavares & Sousa (2018) de que o processo de governação local engloba múltiplos atores: em primeira linha os eleitos locais, dirigentes e funcionários, mas também organizações do setor público e do setor privado e atores da sociedade civil, bem como as tradições, regras e instituições que enquadram as complexas interações entre esses atores.

Na nota de abertura do boletim municipal (2010), o presidente da Câmara, M. Castro Almeida, escrevia que “É preciso saber ouvir, antes de decidir. E todas as opiniões são válidas, quando na sua base está a vontade genuína de participar construtivamente no desenvolvimento de uma cidade, de uma região ou de um país. Esta tem sido a prática em S. João da Madeira, e assim irá continuar a ser”.²

² Boletim Municipal, n.º 52 – Nota de Abertura, maio 2010.

Ao longo dos últimos anos são vários os momentos, em diversas áreas, que se desenrolou processos de auscultação à população: processo participativo dos vários planos estratégicos, agenda 21 local, orçamento participativo, planos pormenores, entre outros. Também na área do desporto, a câmara municipal assumiu um papel preponderante na coordenação dos agentes desportivos com a criação do conselho municipal do desporto e da atividade física (CMDAF), um assunto que abordaremos no ponto seguinte.

Ações da área do desporto

Iniciamos com a abordagem de Ranconi (2011), que considera que o cerne da governança pública passa a ser permeado, então, pela reflexão sobre a consolidação da democracia, na aproximação entre o Estado e as pautas de reivindicação da sociedade civil. Nesta perspetiva, abre-se espaço à governança pública como *locus* de uma democracia que se exercita para além dos modelos exclusivamente representativos, ou seja, para a “participação do cidadão na gestão deliberativa das políticas públicas e dos processos decisórios”.

Conscientes deste olhar, entendemos, no ano 2017, ser indispensável criar na cidade um espaço de encontro, debate e de diálogo sobre as orientações da política desportiva municipal com o objetivo de reunir os agentes desportivos da cidade, criando um sentido mais profundo de comunidade. O presidente Ricardo Oliveira Figueiredo³, escrevia nesse ano, “A Câmara vai (...) reforçar a oferta desportiva e a valorização do papel social do desporto, com a criação do conselho municipal do desporto”.⁴ O princípio era de que todos, ligados em rede, se sentissem chamados a participar no debate de ideias, a partilhar oportunidades e soluções e a colaborar na preservação da cidade e dos seus recursos no âmbito do desporto. Assim, logo nesse ano o CMDAF levou a cabo dois encontros. Em 2018 e 2019, o conselho reuniu uma vez em cada ano.

As razões subjacentes à criação deste conselho passaram por reconhecer a importância do desporto e da atividade física na vida da cidade; pela vontade explícita dos agentes desportivos de participar no desenvolvimento desportivo da

³ Mandato de 2013 a 2017. Mandato foi interrompido em 26 de outubro de 2015. Eleições intercalares a 24 de janeiro de 2016.

⁴ Viver S. João - Boletim informativo municipal, n.º 2 – Editorial, março 2017.

sua terra; porque há milhares de Sanjoanenses todos os dias a praticar desporto nas associações desportivas, clubes, ginásios, nas instalações desportivas municipais ou simplesmente nas ruas e nos parques; para dar visibilidade aos problemas e necessidades que afetam os diferentes agentes desportivos da cidade; para promover a participação dos diversos agentes e parceiros desportivos locais na análise da política desportiva local e nacional; para acompanhar a evolução da política desportiva municipal e coordenar as políticas das diferentes áreas.

À mesma mesa, sentam-se além do movimento associativo – 32 associações têm assento neste órgão – o poder político da cidade, o diretor de cada agrupamento de escolas públicas e ensino particular, as associações locais com desporto especial, o clube de empresários, a associação comercial, a unidade hospitalar, o centro de saúde, um representante de cada um dos conselhos municipais existentes no município, a PSP, os bombeiros e a rede social. Fazem parte deste conselho 56 membros regidos por um regulamento. Ver figura 4, p. seguinte.

Não resta qualquer dúvida que este CMDAF está próximo daquilo que defende Januário (2011) no que respeita a políticas públicas desportivas. Neste órgão são tomadas decisões e medidas no intuito de promover, orientar e regular o processo de desenvolvimento desportivo, apoiado pelo envolvimento ativo, participado e comprometido dos munícipes e do associativismo na governação local.

Não podíamos deixar de referir neste contexto os autores Camy & Robinson (2008), que consideram a governança de uma organização difícil de definir, embora seja fácil de reconhecer na prática. Implica o uso do poder para decidir, controlar e regular as atividades de uma organização. Ocupa-se de temas referentes à estratégia e às diretrizes políticas, à transparência e responsabilidade, enquanto as operações diárias são de responsabilidade dos níveis de gestão.

Figura 4
CONSELHO MUNICIPAL DO DESPORTO E ATIVIDADE FÍSICA
REPRESENTANTES

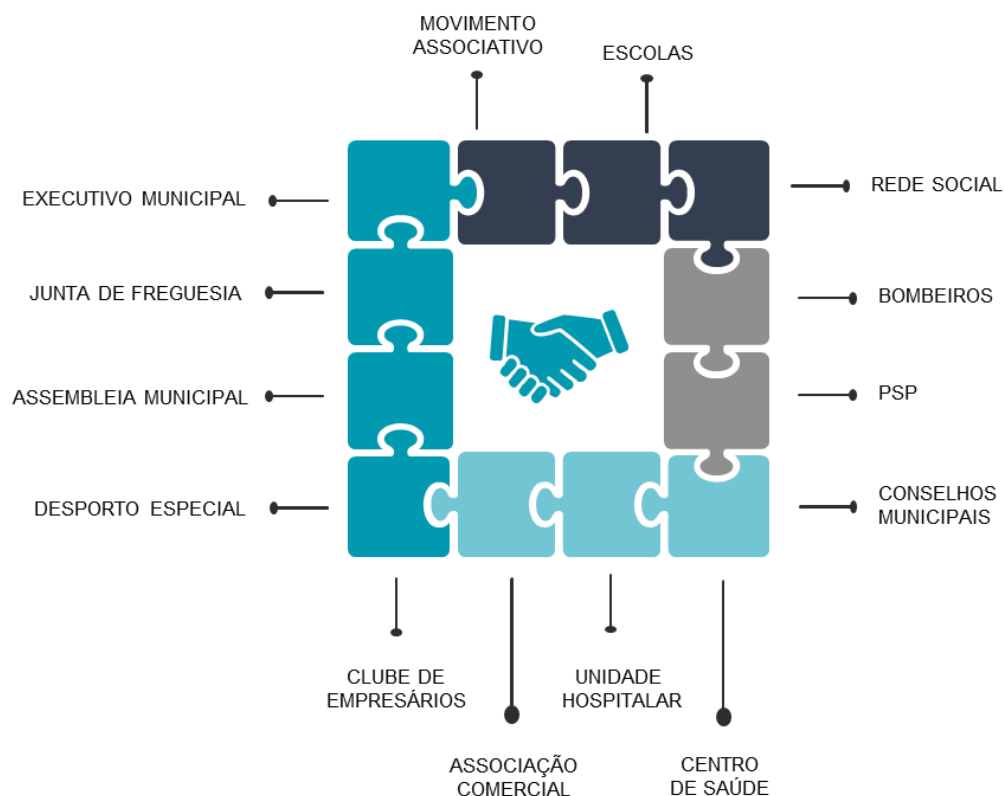


Ilustração própria

Consideramos importantes, na avaliação que fazemos a este propósito, os canais de informação que ligam o topo à base da organização. Estamos cientes de que a visão parte de uma pessoa, mas só se realiza com a energia de muitas, indo além, da implementação até à valorização. Entendemos que a principal estratégia de um técnico de desporto, ou dirigente, será sempre a de apoiar o presidente da Câmara, ou vereador (a), acrescentar valor à organização e desempenhar as tarefas com elevados índices de qualidade.⁵

A terminar este ponto, e porque é o primeiro momento de reflexão, desde 2003, desenvolvemos trabalho com 3 presidentes de Câmara, M. Castro de Almeida⁶, Ricardo Oliveira Figueiredo⁷ e Jorge Vultos Sequeira⁸. Neste tempo foram vereadores com a área do desporto Paulo Cavaleiro, Rui Costa, João Oliveira,

⁵ Sobre os índices de qualidade, o município ocupa os lugares de topo dos ratings concelhios disponibilizados pela Marktest.

⁶ M. Castro Almeida, mandato de 2002 a 2013.

⁷ Ricardo Oliveira Figueiredo, mandato de 2013 a 2017.

⁸ e Jorge Vultos Sequeira, desde 20 outubro de 2017.

Miguel Oliveira, Pedro Miguel Silva e Rosário Gestosa. É de elementar justiça dizer que todos estes políticos tiveram, têm, enorme sensibilidade política para o desenvolvimento desportivo no concelho. Dizer, ainda, que no exercício das funções na área do desporto, apesar de terem existido 6 vereadores a política desportiva da cidade, no essencial, manteve o mesmo caminho de desenvolvimento.

Desafios futuros

Sublinhamos a perspetiva de Caeiro (2018) sobre o desenvolvimento local, que compreende ser um elemento cada vez mais importante na estrutura dos Estados permitindo a utilização mais racional, eficaz e eficiente dos recursos escassos disponíveis, de forma descentralizada e participada pelos cidadãos, possibilitando ir ao encontro de forma sustentada dos interesses, necessidades e objetivos dos seus cidadãos. Nesta lógica, não podemos esquecer que “governo local é atualmente atravessado por um tufão de ventos e chuvas fortes que agitam políticos, dirigentes, funcionários e as populações locais”, tal como apresentado por Bilhim (2004).

Nesta abordagem às redes de governação queremos realçar a importância do papel dos dirigentes da administração pública local, na gestão da causa pública. Entendemos que estes assumem um papel preponderante nos processos de tomada de decisão. Assim, apontamos os seguintes desafios para os dirigentes intermédios:

1. **Aprofundar o relacionamento com os líderes políticos**, tendo a noção que os eleitos só poderão concordar com as propostas dos dirigentes se este entenderem o papel do político. Passa, muitas vezes, por adaptarmo-nos à personalidade do líder, sem perder a nossa individualidade;
2. **Disponibilizar informação suficiente**, baseada nos princípios da legalidade, transparência e equidade, para a tomada de decisão ser coerente;
3. **Nunca trair a confiança do líder político**, não usando confidências para o seu próprio benefício;

4. **Entender quais são as prioridades do programa político** do presidente da Câmara eleito, tendo em conta que um eleito local tem uma lista de propostas indetermináveis, e estudando cada uma delas;
5. **Elaborar uma lista de controle** para determinar se a nossa organização aplica da melhor forma possível os princípios da boa governação: responsabilidade, democracia, transparência e solidariedade;
6. **Esperar o momento certo para falar**, sendo que uma boa ideia exposta num mau momento poderá valer o mesmo que uma má ideia;
7. **Perceber quem exerce o poder dentro da organização** e como influenciam as relações de poder a política interna na organização;
8. **Fazer perguntas periodicamente** referentes às estruturas de governança da organização.

5.2. Acerca das pessoas na estrutura organizacional

A OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, publicou recentemente o relatório *Education at a Glance 2019*⁹. Em Portugal, apenas uma percentagem muito pequena de adultos está matriculada na educação formal: 4% dos 25-64 anos, em comparação com 7% em média nos países participantes da pesquisa de educação de adultos. Além disso, pouquíssimos estudantes estão matriculados em regime parcial no ensino superior, 5% em comparação com a média da OCDE de 22%. No entanto, uma percentagem relativamente alta de adultos, 44%, participa de atividades não formais.

O relatório do ano 2018, do mesmo organismo mundial, refere que Portugal continua a apresentar uma das mais altas percentagens de adultos (25-64 anos) sem o diploma do ensino secundário. Cerca de um em cada dois portugueses, 52%, não completa o mencionado nível de ensino, situação que contrasta fortemente com a descrita para a média dos países da OCDE e da União Europeia (UE), 22% e 20%, respetivamente.¹⁰

A propósito, devemos lembrar Guedes et al. (2011) defendem que o objetivo principal da administração pública é “servir bem a quem se dirige”. Ou seja, todo e qualquer trabalhador da administração pública, incluindo os seus líderes, deve reconhecer, manifestar e possuir competências para trabalhar em função das necessidades e expectativas dos seus clientes.

Para conseguirmos o ambicionado propósito, deparamo-nos com um problema à partida, identificado por Mata (2019), que diz respeito à frágil estrutura de qualificações da população que tem sido amplamente apontada como um dos principais bloqueios estruturais do país, com expressivos impactos económicos, sociais, culturais e cívicos.

Face ao exposto, António Tavares (2019) elucida-nos melhor quando refere que vale a pena ainda lembrar que a administração pública está no final da rede delegação de competências e que é através dos funcionários públicos que os cidadãos estabelecem o primeiro contato com as instituições públicas.

⁹ Relatório *Education at a Glance 2019*. Consult. 14 de janeiro 2020, disponível em https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019_f8d7880d-en

¹⁰ Relatório *Education at a Glance 2018*. Consult. 25 de outubro 2019, disponível em https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018_eag-2018-en

Consideramos, assim, essencial reconhecer a “vocação” e a ética¹¹ como características fundamentais subjacentes à atuação do funcionário público e na qual se articulam vários aspetos como sejam a motivação e o empenho, a auto-realização, o compromisso emocional, a responsabilização, as preocupações legais e morais, o sentido de reconhecimento, a preocupação com os outros, a notoriedade, ou o carisma.

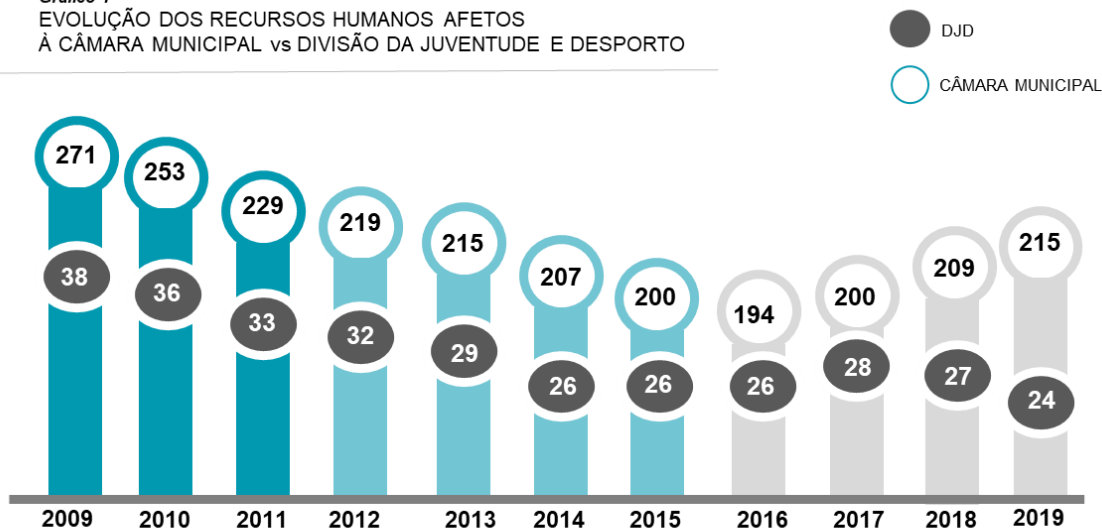
Entendemos e temos presentes, porém, as causas do problema enunciadas por Mata (2019): o lento processo de alfabetização da sociedade portuguesa; a política de baixa escolarização promovida pelo Estado Novo; o modesto esforço no combate ao défice de qualificações dos adultos, desde o último quartel do século passado; as altas taxas de insucesso e de abandono escolares, que dificultaram o cumprimento da escolaridade obrigatória de nove anos, bem como as dificuldades relativas aos funcionários da administração pública há décadas.

No que diz respeito à CMSJM, constatamos que a Divisão da Juventude e Desporto (DJD) conta com 24 funcionários distribuídos pelas carreiras dirigente (1), técnica (8) e operacional (15) e que apenas 33% destes funcionários completaram o ensino secundário, bem abaixo dos 52% apresentados no estudo da OCDE.

No gráfico 1, verificamos a diminuição do número de efetivos na DJD. Nos últimos 10 anos, os recursos humanos desta área sofreram um decréscimo de 37%. Esta diminuição tem implicações relevantes na prestação dos serviços públicos do desporto, nomeadamente: a disponibilidade de horários de abertura ao público das instalações desportivas; as manutenções dos espaços e equipamentos desportivos; a gestão de processos implementados e respetiva avaliação; a oferta de programas desportivos; a inspeção aos equipamentos desportivos, assim como do cumprimento das normas dos espaços desportivos. Se considerarmos os desafios propostos na área do desporto na última década – aumento da área útil desportiva, o crescimento exponencial da oferta dos programas desportivos e do número de praticantes nas instalações desportivas municipais repetidamente – percebemos que é neste desfasamento que se encontram as nossas maiores dificuldades.

¹¹ A este propósito a CMSJM em setembro de 2019 recebeu a Bandeira da Ética, com o programa Respeite o seu filho.

Gráfico 1
EVOLUÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS AFETOS
À CÂMARA MUNICIPAL vs DIVISÃO DA JUVENTUDE E DESPORTO



Fonte: Divisão da Juventude e Desporto

A redução de recursos humanos iniciou-se em 2005 com o XVII Governo Constitucional, que introduziu uma regra que estipulava que o Estado só poderia contratar um novo trabalhador por cada dois trabalhadores que saíssem. A partir de 2011, a redução de colaboradores foi mais pronunciada, tendo sido auxiliada pelo programa de rescisões por mútuo acordo de 2013, pela aposentação dos funcionários em fim de carreira, assim como pelas reformas antecipadas.

O período de vigência do memorando de entendimento¹² entre o XIX Governo Constitucional e a chamada “Troika”¹³ (2011-2014) implicou fortes medidas de austeridade na CMSJM e na vida dos funcionários públicos. A saber: congelamento dos vencimentos, salários mais baixos afetados, de promoções e progressões da carreira, assim como os cortes dos salários e o aumento das 35 para as 40 horas de trabalho durante o período de intervenção do triunvirato europeu. No nosso entender, o principal objetivo deste período de governação foi a redução de custos com os funcionários públicos como forma para reduzir a despesa pública.

Ainda, neste período difícil, o Governo criou um quadro normativo completo – a LGTFP, Lei n.º 35/2014 de 20 de junho –, sistematizando toda a legislação avulsa sobre matérias relacionadas com direitos e deveres do trabalho no setor público e eliminando em definitivo a maioria das diferenças entre os regimes de emprego

¹² Memorando de entendimento assinado a 28 de maio de 2011.

¹³ O Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia (em representação da União Europeia) e o Banco Central Europeu, constituíram a chamada *Troika*.

público e privado. Este articulado legal, agora em vigor, ignora o facto de existirem características basilares distintas (tanto do ponto de vista sociológico como legal) entre o emprego público e o privado que continuariam a justificar uma diferença de regimes (Madureira & Asensio, 2019). Sinais evidentes do tempo que estávamos a viver.

Aceitamos, sem qualquer problema, a observação de António Tavares (2019) de que, independentemente da apreciação que se possa fazer dos méritos e deméritos das diversas medidas adotadas durante o período de assistência financeira, no seu conjunto, estas dificultaram a gestão dos recursos humanos, cada vez mais desmotivados por perdas reais nos seus salários. Além desta dificuldade enunciada pelo autor, apontamos outro problema na definição da cultura organizacional da CMSJM. Em linha com o pensamento de João Bilhim (2008) a cultura tem, pois, um papel crucial na manutenção de cumplicidades na estrutura orgânica, pois é, em parte, através dela, que a gestão assegura que os valores são conscientes com aqueles que são exteriores à organização.

Consideramos muito positivo, mas ainda insuficiente, o Governo ter revertido a partir de 2016 algumas das medidas adotadas no tempo da “Troika”, como a reposição dos vencimentos, o regresso às 35 horas semanais de trabalho, o aumento dos funcionários efetivos e o mapa de pessoal na administração local.

Em termos gerais, a partir de 2018 verificou-se uma alteração no principal motivo de diminuição anual do pessoal que vinha a ser registada. Passa a ser a extinção da relação de emprego a principal causa de redução do emprego público (6.949) e não a aposentação (6.604), como até aquele ano. Se a estes números acrescentarmos os falecimentos (1.133), constamos que por estes três motivos, só em 2018, registaram-se a saída de quase 15 mil trabalhadores (14.686).¹⁴

Revemo-nos na afirmação de Chiavenato (2008) de que os recursos humanos são essenciais para o funcionamento das organizações, na medida em que sem pessoas não há organizações, e concordamos com António Correia de Campos (2020), que defendia na qualidade de *presidente do conselho económico e social em entrevista à TSF* que os cortes registados nos últimos anos na administração pública geraram poupanças, mas também a falta de um caminho: “Mantivemos a

¹⁴ David Ferraz, Valorizar as políticas Públicas: O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2020 - Iscte – Instituto Universitário de Lisboa.

mesma administração do passado, emagrecemo-la, cortámo-la (às vezes, drasticamente) e não sabemos que administração queremos nós para o futuro”.

Ações da área do desporto

Lidar com as incertezas da última década foi maior desafio de qualquer profissional, uma vez que a gestão de pessoas se foi tornando cada vez mais difícil. Existiram muitos motivos para o aumento da insatisfação, tais como a falta de perspetiva de progressão, os pacotes salariais congelados e a ausência de formações profissionais.

A importância do salário na vida dos funcionários públicos, a que se refere António Tavares (2019), é a forma de compensação pecuniária do trabalho, sendo este baseado na posição hierárquica e na antiguidade, e não no número de horas laborais ou no mérito. A evolução deste indicador é, não raras vezes, apresentada como uma vitória na redução da despesa pública, como já fizemos referência no ponto anterior.

Na análise ao gráfico 2, destacamos o ano 2013. Nesse ano o conjunto das despesas com pessoal apresentou um aumento de 325 mil euros face aos valores registados em 2012. Releve-se que este valor é justificado, principalmente, pela reposição total dos subsídios de férias e de natal e consequentemente aumento dos respetivos encargos indiretos (segurança social/caixa geral de aposentações (CGA)). Concorreu também, para o crescimento das despesas com pessoal o aumento da taxa de contribuição dos municípios para a CGA de 15% para 20%. Não fosse isso e as despesas com pessoal teriam decrescido em 2013 relativamente 2012.¹⁵

No ano 2014, a suspensão parcial das reduções remuneratórias, o aumento do salário mínimo nacional e o novo aumento da taxa de contribuições dos municípios para a CGA de 20% para 23,75% induziram acréscimos de custos de cerca de 176 mil euros. Não obstante, verifica-se que, apesar do aumento da despesa com pessoal provocado pelas imposições legais referidas, o aumento global dos custos com pessoal foi apenas de 25 mil euros.

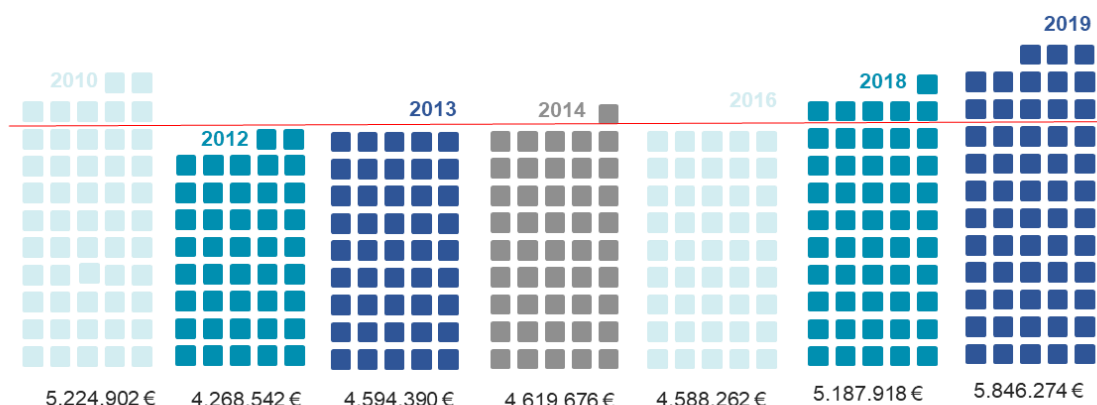
¹⁵ Publicação atividade desenvolvida pela câmara municipal no período 2013-2017, p. 42.

No ano 2015, graças à boa gestão de recursos humanos, nomeadamente contenção da despesa em abonos variáveis, horas extraordinárias e pessoal em regime de tarefa ou avença, bem como o resultado da diminuição do número de trabalhadores, foi possível reduzir a despesa de pessoal em cerca de 65 mil euros, não obstante a reversão parcial das reduções remuneratórias, o consequente aumento dos encargos indiretos e o aumento do salário mínimo nacional.¹⁶

No ano 2016 assiste-se a um pequeno aumento das despesas de pessoal, justificando, pela reversão na totalidade das reduções remuneratórias, consequente aumento das contribuições obrigatórias e o aumento da retribuição mínima garantida.

No ano 2018, regista-se um aumento das despesas com pessoal de cerca de 276 mil euros, justificado, essencialmente pelo aumento do número de trabalhadores e consequente aumento dos encargos com remunerações e respetivos encargos indiretos (segurança social/CGA). Registe-se que a reversão das reduções remuneratórias e o descongelamento das alterações remuneratórias teve também impacto no aumento das despesas com pessoal no exercício de 2018 e 2019.¹⁷ No ano 2019, regista-se um aumento de 658 mil euros em despesas com pessoal face ao ano 2018.¹⁸

Gráfico 2
DESPESA COM PESSOAL 2010-2019



Fonte: Divisão Financeira e Património

¹⁶ *Id. Ibidem.*

¹⁷ Relatório de gestão 2018 da CMSJM, p. 16. Consult. 29 de agosto de 2020, disponível em <http://transparencia.cmsjm.pt/pages/547>.

¹⁸ Relatório de gestão 2019 da CMSJM, p.16. Consult. 29 de agosto de 2020, disponível em <http://transparencia.cmsjm.pt/pages/603>.

Confirma-se, assim, que o atual modelo estatutário da função pública merece, no mínimo, ser debatido. Araújo (2018) afirma que o excesso de garantias dos funcionários, e a rigidez dos instrumentos disponíveis, tem colocado dificuldades na gestão dos recursos humanos, nomeadamente no que concerne à aplicação de novos instrumentos como a avaliação de desempenho, a mobilidade de pessoal e a introdução de mudanças no comportamento das pessoas. Impera, assim, a urgência da administração local olhar para esta década numa perspetiva estratégica mais positiva e mais atenta às oportunidades atuais. Outra fragilidade apontada nesta matéria é que, nas burocracias públicas, o emprego dos funcionários é para toda a vida, como forma de garantir a independência, evitar o despedimento por motivos políticos ou arbitrários e assegurar que o término da relação laboral, a ocorrer, se deve a razões não pessoais (Tavares A., 2019).

Já Campos (2020) conclui o seu diagnóstico, afirmando que a administração pública está profundamente desgastada do ponto de vista qualitativo, porque todas as pessoas com mais experiência estão todas a reformar-se, mas também do ponto de vista quantitativo. É, no seu entender, necessário que o pensamento estratégico comece por aí, pensar se estamos ou não a ter os recursos essenciais para servir os cidadãos.

Alinhados com o pensamento deste último autor, a DJD aumentou a exigência no recrutamento, aquando dos concursos públicos para a admissão de pessoal, considerando a relevância das competências interpessoais na captação dos melhores talentos. Para cumprir este desígnio, não nos surpreendeu a total falta de ferramentas legais que permitam à administração local o recrutamento dos recursos humanos adequada aos desafios emergentes, mas ainda assim ousámos propor, internamente, um conjunto de competências importantes a serem consideradas durante o processo de recrutamento de novos profissionais:

- i. **Candidatos tecnicamente competentes** e com aptidões interpessoais;
- ii. **Profissionais orientados para o desenvolvimento**, que apostem no desenvolvimento pessoal permanente e não temam a mudança;
- iii. **Com capacidade de inovação**, olhando para uma ideia ou um processo, desenhando novas soluções para alcançar o objetivo final;

- iv. **Preocupados com os outros**, capacidade de se meterem no lugar do outro;
- v. **Providos de controlo emocional**, tendo a capacidade de controlarem emocionalmente nas várias situações;
- vi. **Criativos**, uma qualidade determinante no desenvolvimento de novas ideias e abordagens para problemas existentes;
- vii. **Dotados de competências comunicacionais**;
- viii. **Com pensamento crítico**, que lhes permita analisar com objetividade o mundo que os rodeia, de modo a conseguirem formar uma opinião sobre um determinado tema;
- ix. **Flexíveis**, com enorme capacidade de se adaptarem a todas as circunstâncias e contextos;
- x. **Dotados de compromisso emocional**, tendo a capacidade de se ligarem emocionalmente à organização e àqueles com quem trabalha.

A este propósito, as nossas propostas correspondem na prática ao desejo de Madureira & Asensio (2019), ao procurar que o Estado volte a dignificar o trabalho público e restabelecer a confiança dos seus funcionários.

Para estes autores, o Estado tem de vencer o desafio de motivar e qualificar os trabalhadores da administração pública, e rejuvenescer os seus quadros, recrutando novos funcionários, mais qualificados, sabendo que terá que o fazer dentro de um contexto em que se mantêm fortes restrições orçamentais. Sem vencer este desafio, dificilmente o Estado conseguirá cumprir o seu papel. Não podemos estar mais de acordo com Madureira & Asensio (2019), reconhecendo que são vários os problemas desta ordem que nos assistem diariamente, destacando os dois mais desafiantes:

- i. **Recrutamento muito burocratizado e institucionalizado**

Fomos propondo, sem sucesso, pequenas alterações operacionais no processo de recrutamento para quebrar os tradicionais **canais de candidatura**. Consideramos ultrapassada a regra do recrutamento centralizado, que determina que a candidatura deve chegar através do portal de recrutamento público, bolsa de emprego público. Somos apologistas de considerar as redes informais (linkedin, facebook, etc.) nos processos de candidatura.

ii. **Impossibilidade atual de negociar o salário**

Somos da opinião que o candidato deve negociar as condições da oferta de emprego público. A administração local deverá estar disponível para ouvir as sugestões dos candidatos e acomodar legalmente as propostas.

Desafios futuros

O programa do atual Governo Constitucional (XXII) prevê, para o período 2019-2023, “Dinamizar o recrutamento centralizado de trabalhadores em funções públicas, através de uma plataforma digital para agilizar e simplificar os processos de recrutamento na Administração Pública (...), mantendo todas as garantias de qualidade, transparência, isenção e igualdade de oportunidades”.¹⁹

O facto de não ter sido possível travar a redução de funcionários, que foi iniciada em 2009 (ver gráfico p. 65), é um exemplo de como o maior desafio que neste momento se coloca à política de recursos humanos na câmara municipal é recuperar o número efetivo de colaboradores para os níveis de 2009. Será necessário redefinir a política de funcionários com contratos por tempo indeterminado com vista a conferir maior estabilidade e atratividade na carreira da administração local, em detrimento de contratos de prestação de serviços, revertendo a tendência de decréscimo dos colaboradores. A falta de recrutamento de novos funcionários e de qualificação de uma parte ainda significativa da DJD (33% sem concluir o secundário) continuam a constituir um entrave a uma maior eficiência e eficácia da ação da CMSJM. Lembramos que o trabalho em funções públicas pode ser prestado mediante vínculo de emprego público ou contrato de prestação de serviços. O essencial do seu regime jurídico para o recrutamento pode ser encontrado na Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

É altura de construir, e organizar, o serviço público que nos servirá nas próximas décadas, através de uma política integrada de pessoas, desde o recrutamento à gestão do conhecimento, passando pela formação, especialização, mobilidade, reconversão e aposentação, dando resposta às efetivas e reconhecidas carências na administração pública. O papel das pessoas na estrutura organizacional da

¹⁹ Programa do XXII Governo de Portugal, p.173. Consult. 2 junho 2019, disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>

autarquia não deve ser subestimado. Os servidores públicos são frequentemente retratados, na opinião pública, como trabalhadores privilegiados com benefícios sociais de que a maior parte da população empregue no setor privado não usufrui.

A boa gestão de pessoas é, pois, uma das chaves do sucesso da administração local. Nela se incluem aspetos como gestão e retenção de talento, gestão de carreiras, gestão de expectativas, flexibilidade da presença laboral, modelos de avaliação, modelos de trabalho, entre outros tantos. É certo que o planeamento de carreiras na administração local nem sempre é fácil de operacionalizar, diríamos mesmo quase impossível. Defendemos ainda assim a urgência de estabelecer medidas para manter os melhores profissionais connosco, sugerindo algumas ideias para reflexão:

1. **Ter um sistema justo de contratação** que permita eleger as pessoas mais capazes para as vagas existentes;
2. **Promover as melhores pessoas**, emocionalmente inteligentes, assertivas, confiantes, que não sentem necessidade de alimentar egos e criem o hábito diário de refletir;
3. **Criar oportunidades de mobilidade interna**, entre divisões, para valorização das carreiras. Sempre que existirem vagas, os colaboradores devem ser informados de que os seus perfis serão tidos em conta para assumir a função;
4. **Aprovar um sistema de avaliação (SIADAP)** que tenha preocupações com as oportunidades futuras dentro da administração local;
5. **Criar uma estratégia na autarquia** para a retenção do talento. Identificar as áreas em que se deve desenvolver a formação, analisando cuidadosamente os problemas existentes na nossa organização. Apostar na formação necessária para obter novas habilitações profissionais;
6. **Avaliar as sessões de formação** para perceber se cumprem os objetivos;
7. **Desenhar com o funcionário** um plano de carreira dentro da administração local no âmbito do quadro normativo que nos assiste;
8. **Criar condições para garantir** o equilíbrio entre a vida pessoal e profissional;
9. **Fazer o funcionário perceber e interiorizar** a importância do papel do servidor público na vida dos cidadãos e da comunidade.

5.3. Acerca das hierarquias na administração local

Iniciamos a abordagem deste tema com uma afirmação de Beetham (1991): “Não é possível entender a complexidade organizacional de uma câmara municipal sem considerar igualmente as hierarquias que existem”.

A câmara municipal está organizada em doze divisões e cinco gabinetes de apoio à presidência. Em 2019, trabalhavam para o município de S. João da Madeira 215 pessoas, entre as quais 12 chefes de divisão, 48 técnicos superiores, 55 assistentes técnicos e 100 assistentes operacionais.

Segundo Bilhim (1996) “uma organização é uma entidade social, organizada de forma consciente, que goza de fronteiras bem delimitadas e funciona numa base relativamente contínua, tendo em vista a prossecução de determinados objetivos”.

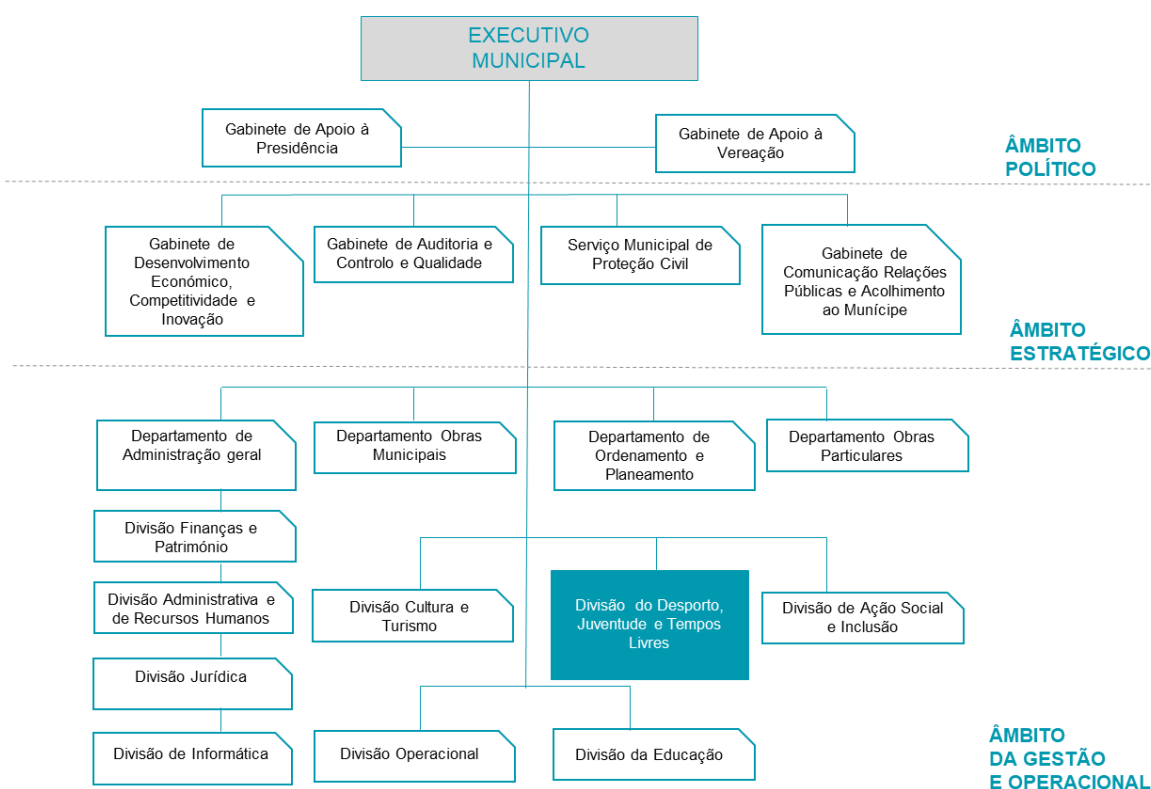
Olhando para esta anatomia funcional, achamos muito importante alertar para as relações entre pessoas e a organização que devem respeitar critérios de reconhecimento, de responsabilização e de autoridade que se espelham, por sua vez, na organização diária do trabalho. Nesta perspetiva alinhamos com o pensamento de Sarmiento (2004) que considera que um líder que se preze de o ser, tem a noção precisa dos momentos em que tem de dar tudo para reforçar a coesão do grupo. Sabe intuitivamente, ou de forma já consciente e controlada, a melhor técnica para dentro de cada grupo e no seio deste, qual a ação mais eficaz para que cada elemento seja capaz de fazer apelo à capacidade de interação com os colegas e de identificação com os objetivos primordiais da organização.

A organização que estudamos sofreu, ao longo das últimas décadas, várias alterações no que diz respeito ao organograma, como podemos observar nas figuras 5, 6 e 7. João Bilhim lembra, a propósito, que as organizações são grupos de pessoas que interagem e cooperam entre si, pelo que tais alterações podem colocar em causa as regras e mecanismos de hierarquização e, por essa razão, os princípios de funcionamento de toda a cadeia podem ser abalados. E nós estamos conscientes dessa possibilidade.

De 2007 a 2012, o desporto, na estrutura orgânica da autarquia, enquadrava-se na Divisão de Desporto, Juventude e Tempos Livres, conforme o aviso n.º 18465-J/2007, publicado no Diário da República, n.º 186, de 26 de setembro.

O esforço para tornar a gestão autárquica mais horizontal iniciou-se no mandato 2013-2017, prosseguindo no atual (2017-2021), com o objetivo de valorizar a autonomia dos serviços e a responsabilidade partilhada.

Figura 5
ORGANOGRAMA CMSJM
2007-2012



Fonte: Divisão da Juventude e Desporto

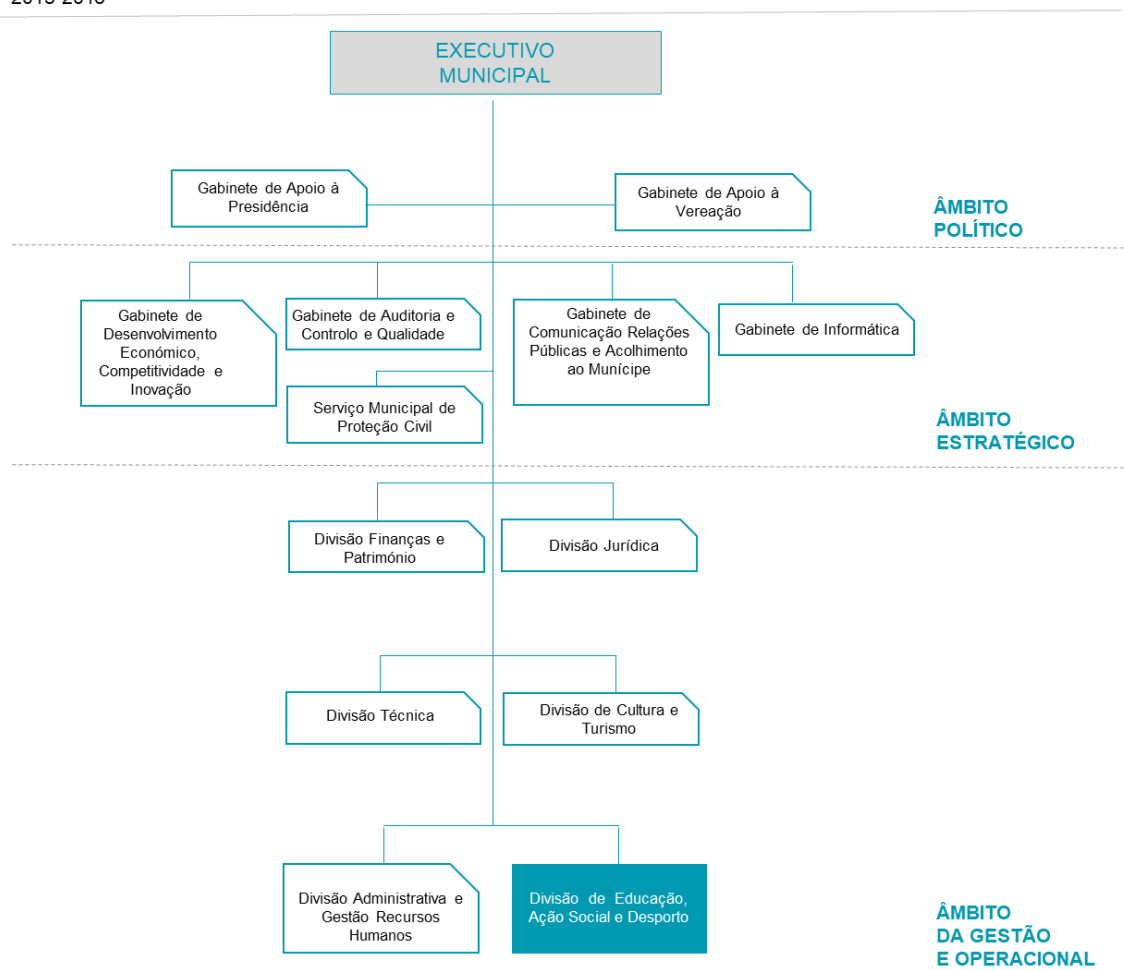
Em reunião ordinária de câmara²⁰, a 11 de abril de 2017, foi deliberada a aprovação da proposta de alteração à estrutura orgânica dos serviços da câmara municipal, sendo posteriormente remetida e aprovada em assembleia municipal, de 11 de maio de 2017 (reunião da 5ª sessão ordinária iniciada a 18 de abril de 2017). O novo modelo de estrutura orgânica teve em linha de conta o processo de modernização administrativa.

Por último, a atual estrutura orgânica dos serviços da câmara municipal foi publicada no Diário da República, 2ª série N.º 219– 14 de novembro de 2017, tal como apresentamos na figura 7, p. 76.

²⁰ Por proposta do presidente da Câmara, Ricardo Oliveira Figueiredo, 7 de abril de 2017.

Analizando as três figuras 5,6 e 7, não podemos estar mais de acordo com Beetham (1991). Este autor considera a hierarquia um modo de organização assente na coordenação vertical das ações dos seus elementos, através da autoridade e obrigatoriedade de cada um adequar o seu comportamento ao esperado pela organização. A organização da CMSJM não foge a esta regra.

Figura 6
ORGANOGRAMA CMSJM
2013-2016



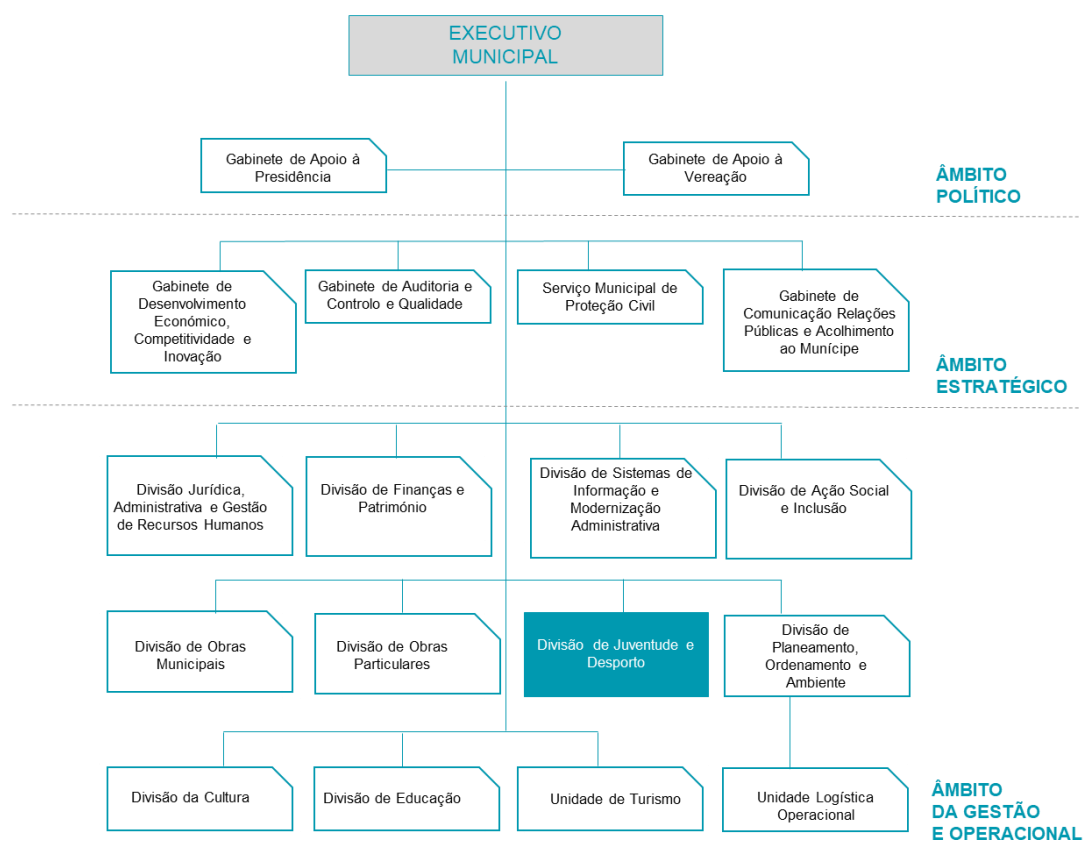
Fonte: Divisão da Juventude e Desporto

Beetham refere ainda que a divisão e a coordenação natural do trabalho são substituídas de forma consciente e planeada por arranjos institucionais de funções formalmente definidos e regulamentados.

Sobre os regulamentos que o autor refere, consideramos importante referenciar o regulamento n.º 593/2017 Diário da República n.º 219/2017, Série II de 14 de novembro. Este regulamento vem no seguimento nas cláusulas previstas no n.º 6 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, que a Assembleia Municipal de S. João da Madeira (AMSJM), atendendo às necessidades e

exigências do município, aprovou na sessão ordinária de 18 de abril de 2017. Falamos da alteração ao regulamento dos serviços do município de S. João da Madeira, alterando o número de subunidades orgânicas aprovadas pela deliberação da AMSJM de 28 de abril de 2016.

Figura 7
ORGANOGRAMA CMSJM
2017



Fonte: Divisão da Juventude e Desporto

O artigo 20.º do referido regulamento, atribui à DJD as seguintes competências:

- Desenvolver programas de atividade física e desportiva com o objetivo de aumentar a participação de todos os segmentos da população;
- Organizar e coordenar atividades desportivas, em estrita ligação com os clubes desportivos da cidade;
- Gerir as instalações desportivas municipais;
- Preparar os contratos-programa de desenvolvimento desportivo com os clubes desportivos e acompanhar a respetiva execução;
- Coordenar as ações de apoio aos clubes e agentes desportivos;

- Organizar atividades de ocupação de tempos livres;
- Propor o plano de apoio à juventude e garantir a respetiva execução;
- Apoiar o funcionamento do conselho municipal de juventude.

Ações da área do desporto

Atualmente, são apenas 24 os colaboradores (operacionais e assistentes técnicos), liderados pelo chefe de divisão, único técnico superior, que tem a seu cargo a responsabilidade de coordenar e dirigir toda a dinâmica da área do desporto: instalações desportivas municipais, manutenção dos equipamentos desportivos, promoção do desporto e atividade física, avaliação estratégica do desporto, monitorização das tarefas diárias, eventos desportivos (ideia, conceção, planeamento, realização e avaliação)²¹, entre outras. O quotidiano do trabalho desenvolvido pelos técnicos só pode ser completamente compreendido se tomarmos em consideração as áreas de atuação da divisão e os seus instrumentos de atuação.

Desde 2007, o município apresentou três organogramas completamente diferentes. No ano 2012, o presidente da Câmara solicitou, no âmbito das suas competências legais, com objetivo de rever o papel da organização, as alterações que se podiam fazer e as vantagens e inconvenientes de cada uma das alterações possíveis na elaboração de um novo organograma funcional. Refletindo sobre o processo implementado, certificamos que a responsabilidade deste modo de abordagem foi do órgão de gestão, que definiram o estado que se pretendia alcançar.

No processo de mudança, aplicámos a sequência das fases referidas por Cunha (2006): formulámos uma ideia de organização em 2012, que por via legal não veio a ser implantada. Assim de 2013 a 2016 estivemos organizados de acordo com uma estrutura feita à medida da lei, conforme figura 6. A ideia de 2012 concretizou-se apenas em 2016. Três anos após abraçarmos esta nova estrutura organizativa, ainda não podemos avaliar em concreto o *modus operandi* da organização, nem tão pouco propor modificações. Podemos, sim, e em comparação ao período vivido entre 2013 a 2016, apesar de ter havido proximidade entre com as áreas da

²¹ Sarmiento, P., Pinto, A., Silva, C., & Pedroso, C. (2011). O evento desportivo: etapas, fases e operações. Revista Intercontinental de Gestão Desportiva, 1(3).

educação e ação social, afirmar que a atual estrutura organizativa é aquela que serve melhor a quem se dirige, tal como definem Guedes, et. al (2011). Encarámos a mudança organizacional como um processo normal e necessário para a organização, tal como refere Lofguist (2008), e que conduziu a organização de um determinado estado, inferior, para um estado superior (Cunha, 2006). Com este novo processo, a área do desporto passou de uma posição partilhada com outras áreas (educação e ação social) numa única divisão e passou a ter autonomia. A consequência da alteração da estrutura orgânica mais evidente, na análise às figuras n.º 5, 6 e 7, foi o desenvolvimento de uma estrutura com mais divisões, o que modificou completamente o modo de trabalho dentro da organização.

Este redesenho – que constituiu um grande desafio – teve consequências diversas no modo de gestão e de governar a organização. A relação com as outras divisões passou a ter mais peso e as responsabilidades dos membros da DJD aumentaram, sendo que tivemos que ampliar os conhecimentos relativos à estrutura hierárquica. Nas palavras do presidente da Câmara, Ricardo Oliveira Figueiredo, “algo muito importante que se conseguiu durante o mandato foi a renovação e definição da estrutura orgânica que reflete uma melhor organização dos serviços e permitiu provider os respetivos lugares no quadro com vista a maior justiça em relação aos trabalhadores do município e a uma gestão mais eficaz”.²²

Vale a pena recordar, neste âmbito, as palavras de M. Castro Almeida, o então presidente da Câmara Municipal: “Tenho a consciência que ganhamos esta batalha da mudança e da transformação. Uma batalha contra as rotinas, contra a burocracia, contra o conformismo, contra o imobilismo, contra a passividade. Não foi uma batalha contra ninguém. Foi contra alguns vícios que afetam tradicionalmente a nossa administração pública”.²³ O presidente da Câmara mostrou que se preocupou com os funcionários e que o empenho de cada um contribuiu para o bem da organização e abriu caminho para discussão e reflexão do novo organograma da estrutura.

No mesmo discurso, o presidente mencionou a “(...) vontade de prestigiar o exercício de funções na administração municipal. Tudo fizemos para valorizar e

²² Publicação Atividade desenvolvida pela câmara municipal no período 2013-2016, p. 14.

²³ Discurso do presidente da Câmara Manuel Castro Almeida na sessão solene comemorativa do dia do município, 11 de outubro 2012.

prestigiar os trabalhadores da autarquia. Quero expressar um sentido reconhecimento à esmagadora maioria dos trabalhadores do município. A muitos deles acrescento ainda a minha grande admiração pelo seu elevado profissionalismo”.²⁴

Entendemos que o presidente M. Castro de Almeida à época quis criar um ambiente de estimulação de competências, no qual a iniciativa pessoal fosse valorizada. Somos da opinião que o trabalho precisa de ser entendido como parte integrante da qualidade de vida da pessoa e não como uma obrigação. Há que trabalhar, diariamente, para dar às pessoas motivos para que fiquem na organização por mais do que apenas o emprego. Um discurso deste género faz, no nosso entender, que a organização interiorize os desígnios do seu líder e se sinta genuinamente motivada por ele.

Com a nova estrutura orgânica, percebemos, ainda, a importância do relacionamento com as pessoas, de estabelecer pontes de entendimento para alcançarmos o sucesso comum. A nossa forma de estar passou por criar um ambiente de trabalho colaborativo onde todos têm o poder de partilhar as ideias. Não nos bastou, nem nos basta, identificar os problemas. Foi, e é, preciso apresentar soluções. Nas reuniões de colaboradores estabelecemos a regra para um problema, apresentar mais do que uma possível solução. Este método tornou-nos mais criativos, mais autónomos e mais exigentes, sendo que com o tempo os colaboradores da divisão foram ficando mais aptos a tomarem decisões. Com esta atitude pretendemos contribuir de forma construtiva para a árdua tarefa e missão do líder político²⁵. Quisemos demonstrar com este espírito de ajuda a gratidão por estar na organização, qualidade talvez das mais raras nos servidores públicos.

Achamos também que podemos liderar, influenciar, a partir de qualquer ponto da organização. Acreditamos que a funcionária da limpeza, de manutenção, o nadador-salvador, enfim, todos, podem tomar decisões e influenciar.

Compreendemos que para o presidente da Câmara ou vereador deve ser muito frustrante ver um colaborador recusar uma tarefa, por considerar que ela não lhe pertence. Para as tarefas propostas, por um superior, concluir o trabalho e

²⁴ Discurso do presidente da Câmara M. Castro Almeida na sessão solene comemorativa do dia do município, 11 de outubro 2012.

²⁵ Ver competências do presidente da Câmara, p. 21.

implementar a estratégia da sua organização e do seu líder é o objetivo, o que significa fazer o que for preciso. Consideramos que para o tradicional funcionário público é difícil de entender este modo de estar.

Finalmente somos da opinião que, se o funcionário estiver convencido que a sua contribuição é significativa, passa a precisar de menos motivação externa e empenhar-se mais nas suas tarefas diárias.

Desafios futuros

Entendemos que está interiorizado na administração pública local que damos muito mais ênfase aos títulos ou à posição de cada um, e não ao impacto que cada um provoca. Em qualquer organização, e uma autarquia não foge à regra, a gestão de pessoas faz-se para cima, para baixo, para o lado, e em diversos níveis da hierarquia. Somos desafiados diariamente a gerir a nossa cadeia hierárquica, os recursos diretos e indiretos, os nossos iguais na organização, a hierarquia dos nossos iguais, os subordinados dos nossos iguais, os nossos superiores na organização, os subordinados dos nossos superiores, enfim todos. É fácil perceber que todas as pessoas da organização interagem de um modo, ou de outro, com todos na organização. Temos de ter a clara consciência do impacto que causamos nos outros com os nossos comportamentos, palavras, atos, ações e por último, da maior importância, as decisões.

O desafio maior para o futuro da administração local passa pela consciencialização de criar na organização um conjunto de princípios de atuação:

1. **Construir grupos de trabalho funcionais**, encarregados de lidar com projetos específicos e por elementos com vários níveis de experiência;
2. **Incentivar o compromisso e lealdade entre divisões**, uma vez que o trabalho numa autarquia é partilhado e influencia toda a organização;
3. **Evitar o jogo de culpas entre pares**, porque atirar as culpas para cima de alguém tem muitas vezes o efeito contrário ao que se pretende e acaba por se virar contra quem assim age;
4. **Partilhar os créditos pelas ideias**, contributos e conquistas com as pessoas que ajudaram atingir os objetivos propostos;

5. **Saber ouvir todos os elementos da estrutura**, desde o operacional ao chefe de divisão, demonstrando que um profissional é humilde e tem vontade de aprender;
6. **Colaborar na resolução conjunta de problemas**, trabalhando como um só, é a maneira como trabalhamos juntos nesta enorme organização, com trolhas, picheleiros, limpeza, informáticos, arquitetos, engenheiros, entre outros;
7. **Identificar todas as pessoas, grupos e organismos** que têm influência sobre a organização;
8. **Determinar o grau de prioridade** de todos os *stakeholders*.

5.4. Acerca da importância das redes internas na autarquia

A reflexão feita por Freitas do Amaral (2004) sobre o órgão executivo/administrativo, e neste caso a câmara municipal, diz-nos que “tem ao seu dispor um conjunto de serviços, através dos quais são postas em prática as suas deliberações. Assim, os serviços municipais têm como missão zelar pelo cumprimento das decisões tomadas pelo executivo, sob o poder hierárquico dos órgãos políticos”.

Importa referir o Decreto-Lei n.º 305/2009 de 23 de outubro, que regula o regime jurídico da organização dos serviços da administração autárquica. No artigo 3.º do decreto-lei é definido que a organização, a estrutura e o funcionamento dos serviços da administração autárquica devem orientar-se pelos princípios da unidade e eficácia da ação, da aproximação dos serviços aos cidadãos, da desburocratização, da racionalização de meios e da eficiência na afetação de recursos públicos, da melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado e da garantia de participação dos cidadãos, bem como pelos demais princípios constitucionais aplicáveis à atividade administrativa e acolhidos no Código do Procedimento Administrativo.

Sublinhamos, então, os princípios de unidade e eficácia da ação. Daí a importância da reflexão a propósito das redes internas, porque sabemos que “no intuito de cumprir com as suas obrigações, os municípios apresentam uma estrutura bastante divisionária. Organizam-se em divisões (administrativas, financeiras, obras públicas, urbanismo, desenvolvimento e ambiente, só para citar alguns exemplos), estando divididos em departamentos e subdivididos em secções, que podem ser criados, modificados e extintos na medida das necessidades identificadas pelo executivo”, como refere Rodrigues (2009).

Ao observar com maior detalhe a especificidade da autarquia de S. João da Madeira, fica claro que a missão desta organização só pode ser cumprida através da mobilização de todos os funcionários para o cumprimento das tarefas gerais num espírito de trabalho em rede. Daí a importância da articulação entre todas as divisões municipais, conforme figura 7, p 76. Esta articulação que falamos, em alguns casos está consolidada, noutros improvisada, umas vezes mais concordante, outras vezes mais conflituosa.

Retomamos novamente as considerações de Old (2004): a função que cada um desempenha na estrutura e a relação entre os seus membros; nas normas para cumprir os princípios de boa governança de uma organização; os modelos de comunicação; relações de autoridade; e a natureza do poder dentro da organização. Por último destacamos os propósitos, metas e objetivos, que contemplam sobretudo a natureza dos objetivos da organização e as diferenças de objetivos entre as partes interessadas.

Ações da área do desporto

S. João da Madeira vive intensamente o Desporto. É uma cidade extremamente orgulhosa da sua história desportiva coincidindo em parte com a história do desporto nacional, nas modalidades tradicionais, tais como o hóquei em patins, o andebol, o atletismo, o futebol, o basquetebol. Desde as suas origens, os sanjoanenses sempre demonstraram uma cultura desportiva vanguardista, com inúmeras histórias de sucesso e resultados excepcionais alcançados ao longo do tempo, coletivamente e individualmente.

Os Sanjoanenses veem hoje a câmara municipal como um parceiro estratégico dos agentes desportivos existentes na cidade. Os equipamentos municipais destinados à prática desportiva apresentam-se, em quase todos os casos, como os únicos espaços que os clubes possuem para a captação e formação de atletas e, de igual modo, como únicos locais para desenvolverem competição.

Neste sentido, a autarquia de S. João da Madeira tem realizado um forte investimento nas instalações desportivas municipais e, sem dúvida, esta cidade está hoje dotada de um conjunto de equipamentos desportivos que vai ao encontro das necessidades do município. Apresenta uma resposta de qualidade e boa oferta em termos de instalações desportivas para a prática das distintas modalidades e orientadas para diferentes graus de exigência competitiva.

No complexo desportivo Paulo Pinto, no pavilhão das travessas, no campo de jogos das travessas e no centro de formação desportiva disputam-se, ao longo do ano, cerca de 1.300 jogos de diferentes modalidades, resultando em 80.000 minutos de competição nestes equipamentos públicos.

Gráfico 3
ESTIMATIVA DE ACESSOS 2019
Instalações Desportivas Municipais

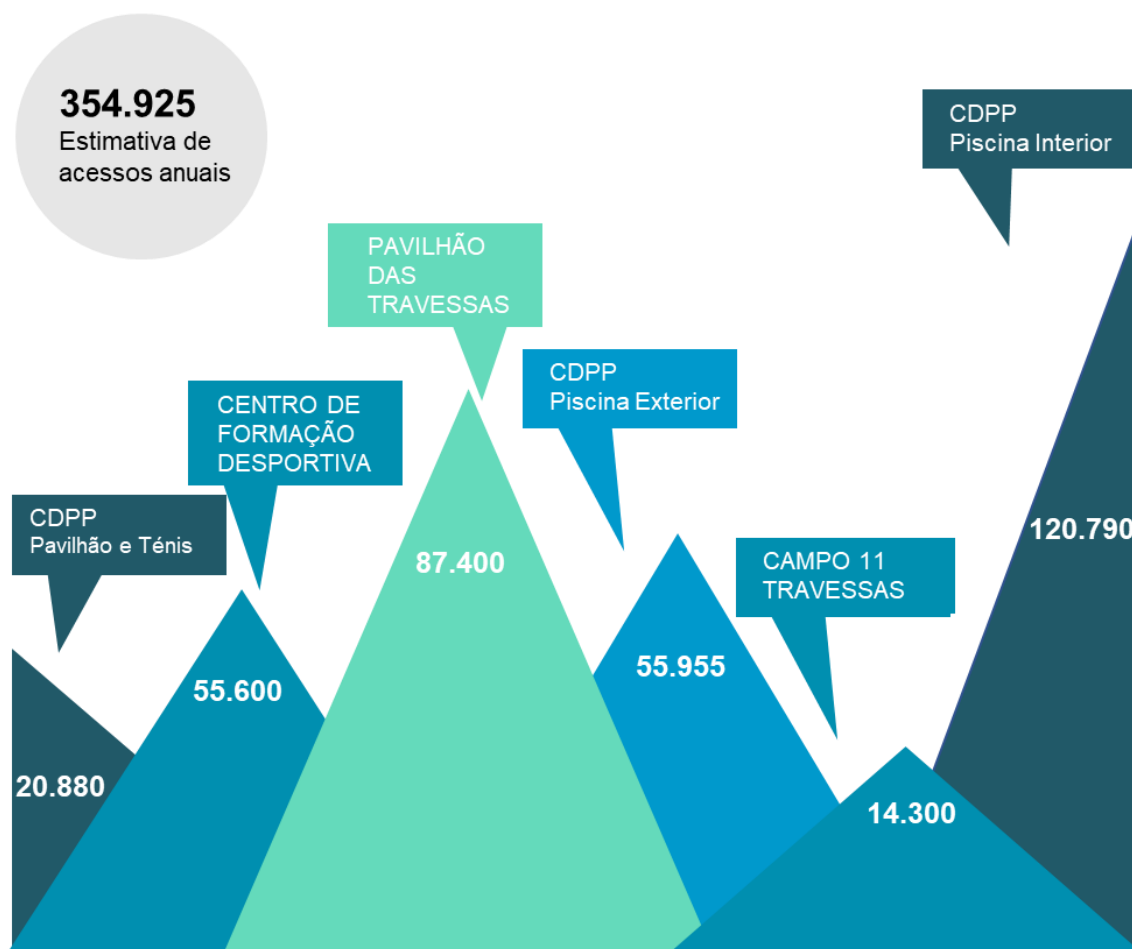


Ilustração própria

Existem 84 instalações desportivas, que perfazem um total de 68 938,75 m² de área desportiva, valor que resulta numa área desportiva útil de 3,2 m²/habitante e que se encontra ligeiramente abaixo dos parâmetros recomendados pelas instâncias internacionais para valores de área desportiva útil por habitante.

No quadro da página seguinte apresentamos o mapeamento das instalações desportivas Concelho de S. João da Madeira.

Figura 8

MAPEAMENTO DAS INSTALAÇÕES DESPORTIVAS NO TERRITÓRIO

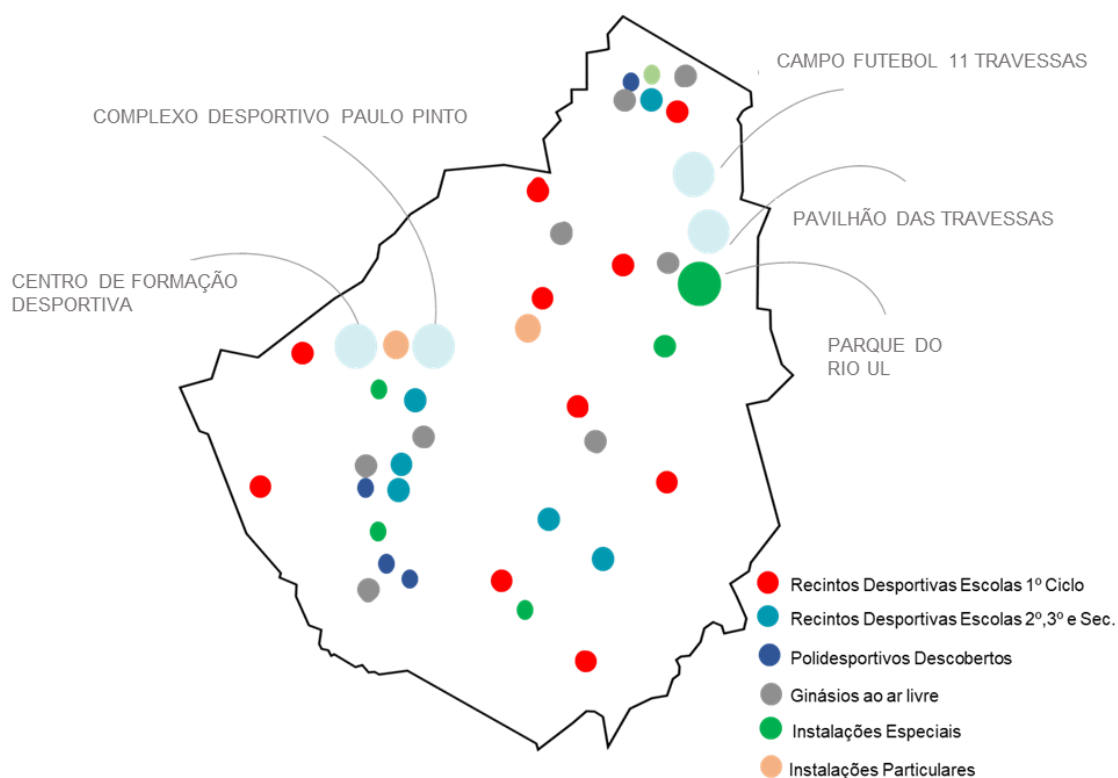


Ilustração própria

Para conseguir cumprir os objetivos traçados pelo poder político para a área do desporto devemos apostar na construção de boas relações. Não basta ser bom no trabalho. As relações que construímos no local de trabalho podem ser uma peça-chave para atingir os propósitos da divisão.

No documento apresentado na reunião de 12 de dezembro de 2017, ao presidente da Câmara recém-eleito, Jorge Vultos Sequeira, na análise SWOT apresentada fizemos referência às fraquezas da DJD no que respeita à manutenção das instalações:

- *Falta da estrutura para pôr em prática o plano de manutenção nas Instalações Desportivas Municipais;*
- *Falta de técnicos especializados para realizar manutenção (eletricista e pichelaria);*
- *Dependência da unidade operacional para resolver problemas de manutenção.*

Para ultrapassar as contingências mencionadas é imperativo o trabalho em rede. Na verdade, estas articulações em rede colocam uma cadeia de desafios diários de relações que tentaremos apresentar de forma resumida em esquema:

Figura 9
REDE DE RELAÇÕES ENTRE AS DIVISÕES

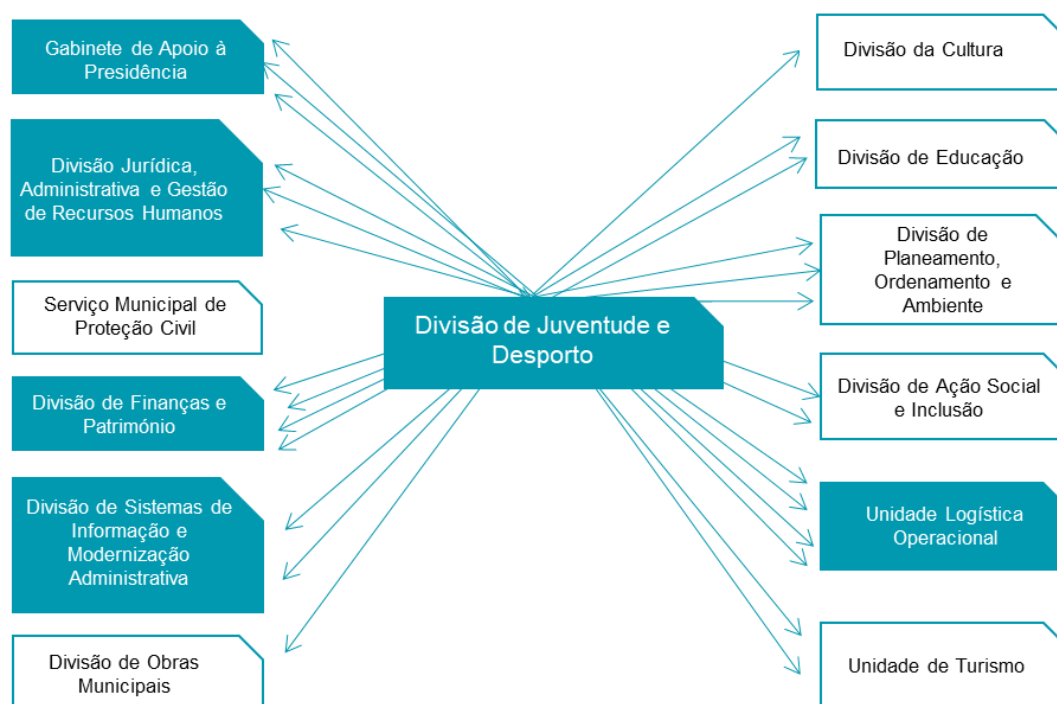


Ilustração própria

A azul assinalamos as divisões com as quais a DJD se relaciona mais no planeamento diário das tarefas. A pertença a uma rede interorganizacional é distinta da pertença a cada um dos vários grupos envolvidos nessa rede. Daí que seja legítimo perguntar até que ponto os membros desta rede chegam a interagir efetivamente uns com os outros. Fazemos o impossível, possível ou dito de outra forma, trabalhando mais com menos. Acreditamos que colaboradores motivados, envolvidos e felizes são mais proativos e atingem mais rapidamente os objetivos.

Para resolver problemas comuns, e porque achamos que uma tarefa é de todos, consideramos a comunicação interna fundamental para o sucesso da nossa organização. Se for eficaz, é um garante de proximidade e alinhamento dos colaboradores com os valores da organização, com a cultura, mas também com os objetivos.

Muitas vezes pensamos na comunicação nas organizações como sendo uma realidade pensada e trabalhada antes de mais de cima para baixo, começando no presidente da Câmara Municipal, passando pelo vereador da área e pelo chefe de divisão, até chegar aos operacionais. Na verdade, notamos que, às vezes, a comunicação mais importante é a que acontece de baixo para cima.

No nosso entender, devemos focar nas responsabilidades que nos são atribuídas, assumindo-as com empenho e eficácia. O que importa é que estamos dispostos a fazer o que for necessário para causarmos um impacto positivo em qualquer posição que ocupemos na organização. Consideramos, a propósito, que não pode existir um tratamento igual para situações diferentes.

Somos apologistas da ideia de que, na função pública, as pessoas têm de ser convencidas que vale a pena fazer esforços para que no futuro sejam recompensadas, sendo que a satisfação e motivação de cada funcionário terá de chegar pelo sucesso da organização. Partindo destes pressupostos os colaboradores, mais do que nunca, terão de ter orgulho em vestir a camisola. As equipas que se entendem e que cooperam têm maior probabilidade de ser eficientes na execução das tarefas, no cumprimento dos objetivos e na realização pessoal. Se os colaboradores compreenderem que só a cooperar podem ter sucesso, estão a dar um passo para um ambiente profissional saudável.

A verdade é que as nossas sociedades ocidentais estão a viver uma silenciosa mudança de paradigma: o excesso (de emoções, de informação, de expectativas, de solicitações, etc.) está atropelar a pessoa humana e a empurrá-la para um estado de fadiga, de onde é cada vez mais difícil retornar (Mendonça J. T., 2014).

Desafios futuros

Acerca das redes internas gostaríamos de destacar o processo de melhoria interna. De acordo com Pargana (2018), a melhoria contínua é muitas vezes vista como uma filosofia, mas é na sua vertente operacional que se traduz num programa estratégico. Este autor defende ainda que está largamente demonstrado que a sua operacionalidade se traduz em benefícios tanto tangíveis como intangíveis: da motivação dos colaboradores aos níveis crescentes de satisfação dos clientes e a uma redução da estrutura de custos associada.

Ora, o grande desafio que temos pela frente implica empreender constantes processos de mudança e preparar a organização para ser mais ágil e responder às oportunidades que vão aparecer no futuro. É preciso muita persistência e muitas iniciativas que nos conduzam nesta direção. A importância da cultura das organizações está para lá da necessidade de ter um resumo dos objetivos do executivo municipal, das ambições das chefias e da vontade da contribuição dos colaboradores.

Para a construção contínua da melhoria das redes internas, os maiores desafios prendem-se com:

1. **Rever o código de conduta**, envolvendo os colaboradores num esboço de redesenho do documento, para que as regras se cumpram com maior facilidade.
2. **Realizar encontros com as chefias intermédias mensalmente**, dada a necessidade de criar uma cultura do encontro entre pares;
3. **Valorizar as reuniões entre chefias**, não esquecendo reuniões que se estendem para além da hora são meras alimentações psicológicas que dão a noção da produtividade, mas que no fundo têm um efeito contrário. Também as conversas de corredor sem conclusões são contraproducentes;
4. **Convocar para as reuniões as pessoas que realmente importam**, sendo que antes de convocar alguém para a reunião, devemos pensar se a informação que será partilhada é importante para o trabalho daqueles que vão participar;
5. **Concluir os encontros com ações claras**, tendo sempre em mente que as reuniões servem para tomar decisões e definir os próximos passos. É responsabilidade do líder da reunião garantir no final da mesma que todos os assuntos discutidos foram entendidos por todos os participantes;
6. **Planificar estratégica comum**, nomeando um membro, ou vários, da estrutura municipal para liderar este processo;
7. **Solicitar assessoria externa em caso de necessidade**, apenas se esta trazer mais valias à organização para a execução das tarefas;
8. **Criar um manual de acolhimento** que ajude os contratados por tempo indeterminado ou as novas contratações.

5.5. Acerca das estruturas virtuais da autarquia

Para o pensador José Gil (2004) a burocracia adia os processos que procuram solução num tempo que pode alargar-se tanto que as datas limite caducam e a ação jamais terá lugar; por outro, enquanto dura o processo através da circulação dos gestos burocráticos, tem-se a sensação de movimento, de progresso no trajeto que levará enfim à solução final. Este movimento composto de pequenas ações preparatórias, induz a crenças de ação – quando de facto, esta só chegará (se algum dia chegar), no fim do circuito.

José Tolentino Mendonça, numa visão mais poética, diz-nos que “quando tudo se torna óbvio e regulado, deixa de haver lugar para a surpresa. Cada dia é simplesmente igual ao anterior. A nossa viagem para as mãos de um piloto automático, que só tem de aplicar, de modo mais maquinal que for capaz, as regras previamente estabelecidas”.

Somos um país de burocratas em que o “juridismo” impera, em certas zonas da administração, de maneira obsessiva. Como se, para compensar a não-ação, se devesse *registar* a mínima palavra ou discurso em atas, relatórios, notas, pareceres – ao mesmo tempo que não se toma, em teoria, a mais ínfima decisão, sem a remeter para a linha x do artigo y do decreto-lei n.º tal do dia tal de tal mês do ano tal (Gil, 2004).

Para contrariar este problema, o XVII Governo Constitucional de Portugal avançou com o programa SIMPLEX. Este programa foi lançado em 2006 como uma estratégia de modernização administrativa transversal ao Governo e aos serviços da administração pública central e local. Entre 2006 e 2011 foram implementadas diversas medidas de simplificação com impactos positivos na vida dos cidadãos e das empresas. Em 2016, o SIMPLEX voltou como um programa nacional único com medidas que têm como objetivo central tornar mais simples a vida dos cidadãos e das empresas na sua interação com os serviços públicos, contribuindo para uma economia mais competitiva e uma sociedade mais inclusiva.²⁶

A propósito, os autores Madureira & Asensio (2019) referem um estudo²⁷ realizado em 2017 realizado pelo ISEGI/Nova Information Management School da

²⁶ Site do Simplex. Consult. 21 de julho 2020, disponível em <https://www.simplex.gov.pt/>

²⁷ Resultados do estudo de impacto económico Simplex. Consult. 21 de agosto 2020, disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=801d3f4d-636e-4966-b81b-332421518970>

Universidade Nova de Lisboa sobre o impacto económico de 13 das principais medidas do SIMPLEX + 2016. Este estudo conclui que, no que respeita à administração pública, é estimada uma redução dos tempos despendidos superior a 490.000 horas/ano (esta poupança equivale ao total de horas trabalhadas num ano por mais de 300 trabalhadores em funções públicas). O estudo aponta ainda para o facto de as medidas de modernização serem responsáveis pela poupança anual de 624 milhões de euros por parte das empresas nacionais, o que sugere a eficiência do Programa.

Nos últimos três anos, o SIMPLEX continuou a implementar medidas de simplificação, apelando à apresentação de propostas de modernização administrativa por parte dos cidadãos.

Neste mundo de transformação acelerada, as pessoas não foram substituídas por tecnologia, mas sim alavancadas por esta. Considerando a forma como trabalhávamos há dez anos, conseguimos facilmente identificar melhorias na implementação de novas técnicas. A forma como agora gerimos grandes quantidades de informação e o tempo que poupamos com processos repetidos são alguns aspetos mais visíveis. Regressamos ao ano 2003, quando o contacto com as associações, escolas, eram realizados por fax, por telefone direto e o email institucional ainda era uma miragem.

Por último, focando a nossa atenção no trabalho rotineiro levado a cabo no Município de S. João da Madeira, é seguro afirmar que as estruturas constituem verdadeiros dispositivos de repetição, servindo para garantir que os resultados são apresentados segundo moldes esperados e instituídos pela própria estrutura.

Ações da área do desporto

A tecnologia dá-nos um acesso sem precedentes à informação. Antes de desenvolver o nosso ponto de vista sobre a aplicação das novas tecnologias em contexto laboral, fomos constatando a dificuldade no desenvolvimento dos modos de processamento aplicados na organização e análise documental dos serviços de desporto. Improvisamos diariamente nos modos de processamento dos documentos criados e na tramitação dos processos internos. É comum cada operacional ou assistente técnico estruturar o seu trabalho de acordo com métodos

de organização pessoal. Neste aspeto não foram criadas, ainda, regras de uniformização nos serviços do desporto. O ritmo e a velocidade da inovação digital estão a tornar-se tão rápidos que vão, ou aliás, já estão a ultrapassar a capacidade humana de assimilar e dominar as novas tecnologias.

De grande importância referir, que o atual presidente da Câmara, Jorge Vultos Sequeira no seu discurso de tomada de posse²⁸, dizia que “Poderão contar com uma cidade mais simples e transparente. Implementaremos o Simplex Municipal e pugnaremos para que a nossa cidade figure no topo das cidades mais transparentes do nosso país, desvendando aos cidadãos, pelos meios adequados, a atividade e os atos do município”.

Neste contexto a DJD, dentro da organização da câmara municipal, tem sido pioneira na utilização das tecnologias de informação e comunicação para facilitar a comunicação entre os colaboradores e o combate à burocracia interna. Apesar das dificuldades, podemos dizer que existe um bom nível de comunicação entre os funcionários da DJD. Para isso, tivemos que encontrar ferramentas de modo a adaptarmo-nos às tecnologias, ainda que com pouco investimento.

Propusemo-nos, em 2016²⁹, a construir uma rede de comunicação interna criando um balcão virtual, para demonstrar o compromisso com a melhoria dos processos. Este sistema desenvolveu-se como resposta a um objetivo estabelecido no plano estratégico interno definido pela DJD – criar uma plataforma digital que melhorasse a comunicação interna. Esta ferramenta foi desenvolvida pelos funcionários da DJD.

O portal na internet une todos os colaboradores da divisão num propósito: comunicar melhor internamente para servir melhor os munícipes. Os colaboradores podem ter acesso desde casa a todos os elementos do sistema. Este exemplo mostra como a gestão eletrónica pode facilitar a gestão diária da DJD. Destacamos, neste âmbito, o menu criado no balcão virtual:

²⁸ Tomada de posse na sala dos fornos da Oliva Creative Factory, 20 de outubro de 2017.

²⁹ Neste ano a CMSJM recebeu o prémio IPIC 2016 – 2º classificado, índice de presença na internet das câmaras municipais.

Figura 10
BALCÃO VIRTUAL – ÁRVORE DO SITE
2020 v2

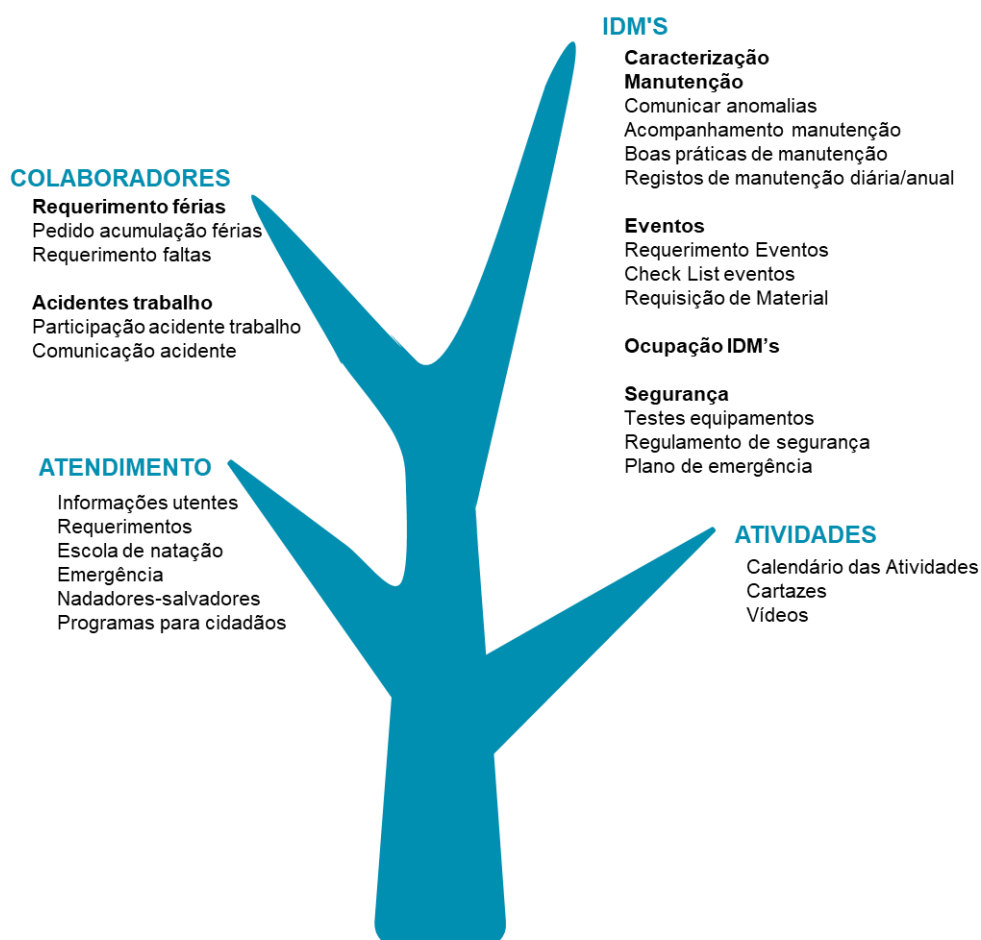


Ilustração própria

Uma vez desenvolvida esta plataforma, a DJD investiu tempo na formação dos seus colaboradores, com o objetivo de capacitar os colaboradores para conseguir implementar o projeto em toda a sua plenitude com o intuito de melhorar os processos instituídos e enraizados e desta forma melhorar a qualidade na gestão. Concordamos que esta melhoria da qualidade da gestão constitui um dos principais desafios que se colocam a toda e qualquer organização, mesmo às enquadradas na administração pública local, tal como defendem Bovaird & Löffler (2003).

Figura 11
FRONT PAGE BALCÃO VIRTUAL
<https://sjmdesporto.wixsite.com/balcaovirtual>



Figura 12
FRONT PAGE INSTALAÇÕES
<https://sjmdesporto.wixsite.com/balcaovirtual>



Podemos afirmar que o principal problema que nos é apresentado diariamente na gestão autárquica e nas instalações desportivas, enunciadas no capítulo anterior, prende-se com as manutenções e reparações diárias (do parafuso ao sistema de AVAC) – questões que são de acompanhamento difícil. Recordamos as fraquezas expressas na p. 85, a dependência umbilical que a DJD tem da Unidade Operacional (UDO). De forma ultrapassar estas debilidades relacionadas com a manutenção/reparação, criámos um fluxograma, a partir da plataforma Balcão Virtual, para nos ajudar na gestão operacional diária.

Figura 13
FASES PARA A RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS

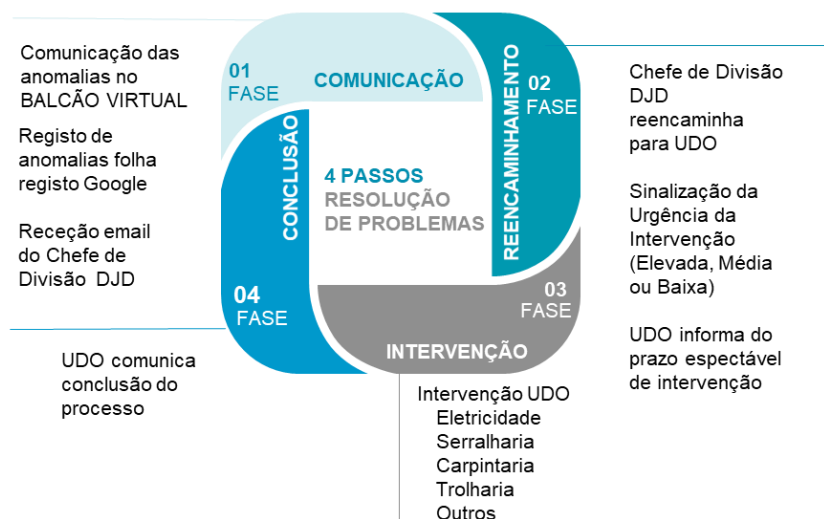


Ilustração própria

Este processo, foi pouco utilizado em 2016 e em 2017 o número de ocorrências registadas foi residual. Já em 2018 registámos 181 ocorrências e 146 em 2019. Na aplicação deste processo interno, deparámo-nos com um problema no acompanhamento na fase 4 (conclusão). Nesta fase o maior dilema prendeu-se com o acompanhamento do processo junto da UDO, desde o início da intervenção à sua conclusão. Nesta fase temos muitos microprocessos – análise do problema, requisição do material, cabimentação, entrega do material, execução da manutenção –, que nos impedem muitas vezes de uma resolução rápida, sendo que a intervenção poderá demorar alguns meses.

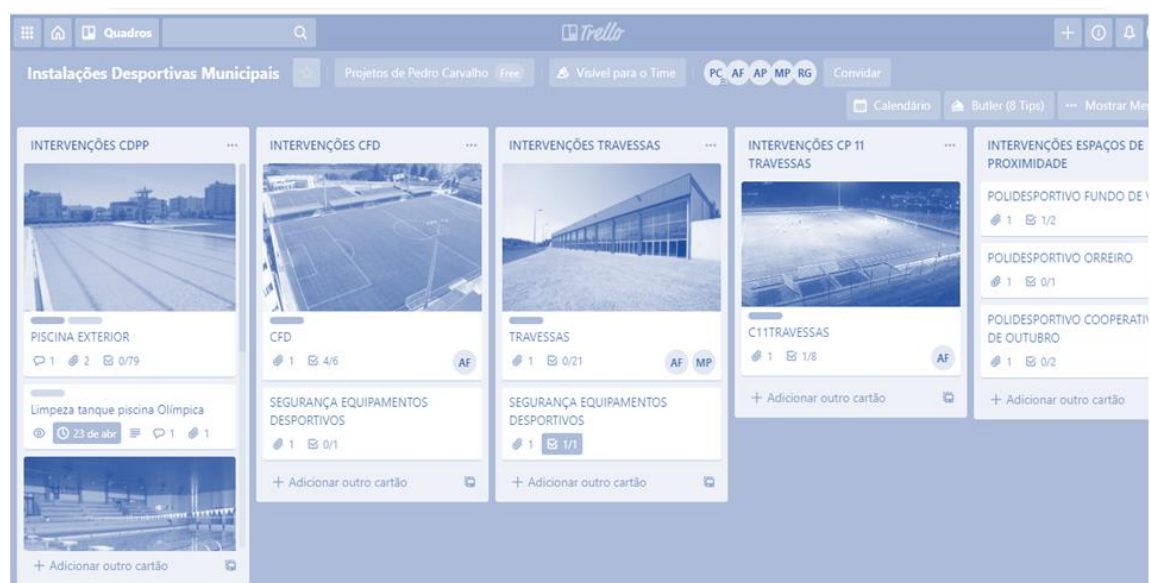
Em 2020, com ajuda de uma ferramenta *free* – o *Trello*, demos um passo importante para solucionarmos este problema. Com o *Trello* conseguimos numa única plataforma registar as anomalias, atribuir um responsável e, por último, o mais importante, saber o estado de progresso da intervenção.

Com esta forma de estar na administração pública, fomos de certa forma ganhando poder na organização, no sentido expresso por João Bilhim (2009): “Podemos considerar o poder como a probabilidade que um ator, numa relação social, tem de dispor de uma posição capaz de assegurar o cumprimento da sua vontade, apesar de eventual resistência. De uma forma mais sintética, é a capacidade efetiva de um indivíduo influenciar o comportamento do outro”.

Figura 14

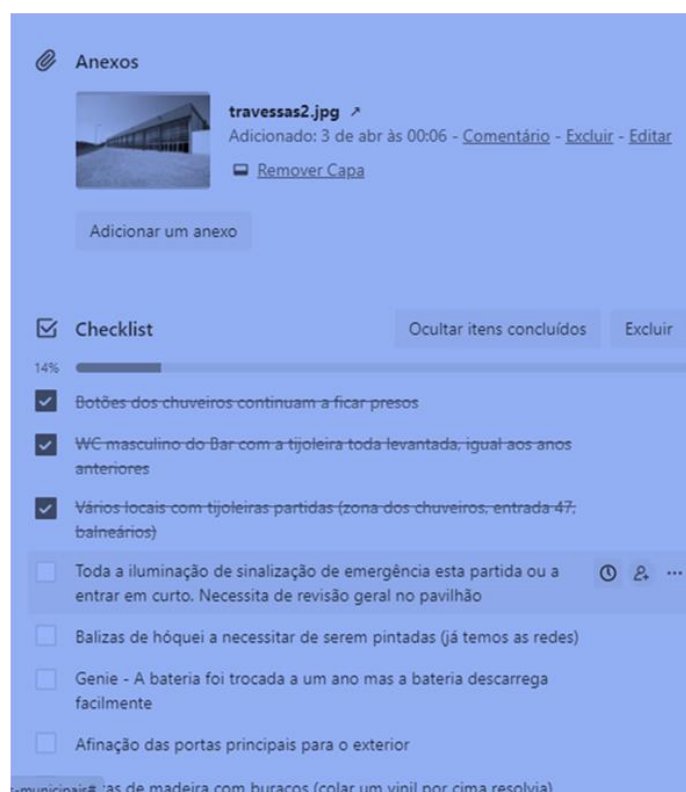
FRONT PAGE *TRELLO*

<https://trello.com/b/3UYC9zzH/instalaces-desportivas-municipais>



A importância do controlo diário torna-se, portanto, ainda mais importante quando analisamos os resultados operacionais das instalações desportivas municipais. Daí a procura de implementar, dentro da microestrutura do desporto, processos para agilizar procedimentos e intervenções. A DJD desde sempre teve preocupação para controlar as despesas nas IDM's.

Figura 15
TRAMITAÇÃO DAS OCORRÊNCIAS
<https://trello.com/b/3UYC9zzH/instalacoes-desportivas-municipais>



Apesar da situação financeira ser equilibrada, tivemos que contribuir para o rigor orçamental imposto pelos sucessivos executivos municipais na última década. “Apesar das contas equilibradas a Câmara Municipal de S. João da Madeira não é, infelizmente, imune às dificuldades financeiras da conjuntura atual. Por isso temos que reduzir a despesa”, escrevia o presidente da Câmara M. Castro Almeida em 2010.³⁰ Em 2011, “As grandes dificuldades que Portugal atravessa levaram a câmara municipal a reduzir fortemente as despesas de funcionamento, mantendo as suas contas equilibradas”.³¹

Durante o mandato 2013 a 2017, a receita corrente do município aumentou 20%, enquanto que a rigorosa contenção de custos permitiu que a despesa corrente aumentasse apenas 8% nos 5 anos de 2013 a 2017, isto é, a receita aumentou à média de 4%, mas uma boa gestão fez com que a despesa apenas subisse 1,6% ao ano. Em resultado disso, a poupança corrente anual aumentou ao longo do

³⁰ Boletim Municipal, n.º 53 – Nota de Abertura, outubro 2010.

³¹ Boletim Municipal, n.º 54 – Nota de Abertura, junho 2011.

período para atingir no ano 2017 o muito positivo valor perto de 2 milhões de euros. Tal poupança na despesa de funcionamento da câmara em relação à receita, permite importante libertação de fundos para investimento da cidade.³²

Uma medida de gestão especialmente relevante foi a implementação de contabilidade de custos no município, uma estrutura ainda em evolução e que possibilita um maior rigor orçamental. Permite-nos, enquanto divisão apresentar anualmente o relatório de contas da área do desporto. Assim, os Fornecimentos e Serviços Externos (FSE), as despesas ocorridas na autarquia na área do desporto, em gastos como a eletricidade, água, combustíveis, material de escritório, entre outros, ascendem a uma média, nos últimos 3 anos, de 397.465,19 €. A preocupação diária é conseguirmos ser mais eficientes na gestão diária para baixar este montante. Somos da opinião que este objetivo tem sido alcançado. Apresentamos os resultados operacionais das instalações desportivas municipais:

Quadro 1
FSE
Instalações Desportivas Municipais

IDM	2019	2018	2017
Centro de Formação Desportiva	42 108,03 €	40 843,99 €	96 134,74 €
Pavilhão das Travessas	87 872,23 €	95 304,94 €	63 098,88 €
CDPP	255 978,98 €	247 387,81 €	242 486,67 €
Campo 11 Travessas	9 908,51 €	11 270,80 €	- €
Total	395 867,75 €	394 807,54 €	401 720,29 €

Fonte: Divisão Financeira e Património

Quadro 2
EBITDA
Instalações Desportivas Municipais

IDM	2019	2018	2017
Centro de Formação Desportiva	- 65 255,21 €	- 62 996,38 €	- 105 137,11 €
Pavilhão das Travessas	- 142 970,48 €	- 144 815,61 €	- 100 562,53 €
CDPP	- 351 508,99 €	- 354 665,38 €	- 296 900,43 €
Campo 11 Travessas	- 20 303,83 €	- 23 744,82 €	- €
Total	- 580 038,51 €	- 586 222,18 €	- 502 600,06 €

Fonte: Divisão Financeira e Património

³² Publicação da atividade desenvolvida pela câmara municipal no período 2013-2017, p. 13.

Referimos, ainda, o EBITDA - Lucros antes de Juros, Impostos, Depreciação e Amortização, negativo das IDM's: a média dos últimos 3 anos foi de -556.286,91 €.

Desafios futuros

O desafio da autarquia, nos dias de hoje, e no futuro, passa por comunicar e partilhar com todos os colaboradores, de forma transparente, o máximo de informação possível sobre a organização e reduzir os processos burocráticos. Para que tal aconteça, propomos:

- **Redesenhar o “modus operandi” da autarquia**, criando maior flexibilidade, colaboração e inovação no trabalho;
- **Criar uma plataforma comum para** a organização diária e tramitação das tarefas;
- **Identificar quais são as fontes de informação tecnológicas** fiáveis e utilizá-las na gestão da organização;
- **Inquirir todos os colaboradores** sobre como pode a organização fazer melhor no uso das tecnologias da informação;
- **Reunir empresas de base tecnológica** para expandir a gestão eletrónica da autarquia;
- **Criar uma plataforma da *big data* e *analytics***, acreditando nós que as autarquias deverão dar este passo para incorporar na sua estratégia de análise de dados;
- **Traçar um plano para as pessoas desenvolverem competências tecnológicas**, fazendo disso uma atividade consistente e agendada com regularidade.

5.6. Acerca da gestão e controlo na área do desporto

Em Portugal o desporto surge como um direito dos cidadãos, facto que se comprova através da leitura dos artigos 70.º e 79.º da CRP de 1976. Os jovens gozam de proteção especial quanto aos seus direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente na educação física e no desporto, considerando que “todos têm direito à cultura física e ao desporto”, e ao Estado, em colaboração com as escolas e associações desportivas, cabe a promoção e o apoio da prática e difusão da cultura física e do desporto, mas também prevenir a violência (art. 79.º da CRP).

No que toca ao enquadramento legal da área do desporto nas autarquias locais está disperso em vários diplomas: a Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto, Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro; a lei quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, Lei n.º 169/1999, de 18 de setembro; o regime jurídico das autarquias locais, Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; e o Decreto-Lei n.º 41/2019 de 26 de março que procede à terceira alteração ao Decreto -Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro, alterado pelas Leis n.ºs 74/2013, de 6 de setembro, e 101/2017, de 28 de agosto, que estabelece o regime jurídico dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo.

Desde há várias décadas que a administração pública se constituiu como objeto preferencial de análise crítica e alvo de reforma. As transformações políticas nos últimos anos implicaram a introdução de modelos de organização e de gestão marcados pela definição de objetivos, pela descentralização, pela monitorização e avaliação, pelo empreendedorismo, pelo marketing dos serviços e por uma maior preocupação com a proximidade com os cidadãos.

A partir do momento em que se sabem escrutinados, tanto os atores como as instituições de Estado podem desenvolver estratégias proactivas de demonstração de trabalho e transparência³³. Neste sentido, e fazendo a ponte com a nossa reflexão, no que concerne às políticas públicas na área do desporto, é pertinente recuperar a análise de Constantino (1999), que sugere que a intervenção das

³³ A 12 de março de 2019 foi apresentado o portal da transparência da câmara municipal, consultar em <http://transparencia.cm-sjm.pt/>

autarquias, como entidades promotoras de atividades físicas junto das populações, devem respeitar as seguintes direções de trabalho:

- i. A adoção de planos de equipamentos, de carácter artificial e natural suscetíveis de oferecer às populações múltiplas possibilidades de práticas físicas;
- ii. A criação, o desenvolvimento e o apoio a projetos que induzam o cidadão a uma prática regular de atividade física desportiva, numa perspetiva de qualidade de vida, saúde e bem-estar;
- iii. O apoio a projetos de alargamento da prática física desportiva a cidadãos com deficiência, idosos e crianças, colaborando com as entidades vocacionadas para o efeito.

As autarquias assumem desta forma o local ideal para a prossecução de políticas desportivas que tenham em consideração a racionalização de recursos e equipamentos, cooperando financeiramente e coordenando competências na própria autarquia como entre entidades e comunidades intermunicipais (Meirim & Carvalho, 2012).

Ações da área do desporto

Resumindo, num parágrafo, a câmara municipal assume cinco áreas de intervenção: associativismo desportivo, instalações desportivas, programas para os cidadãos, gestão de desporto na cidade e tornar cidade competitiva através do desporto.

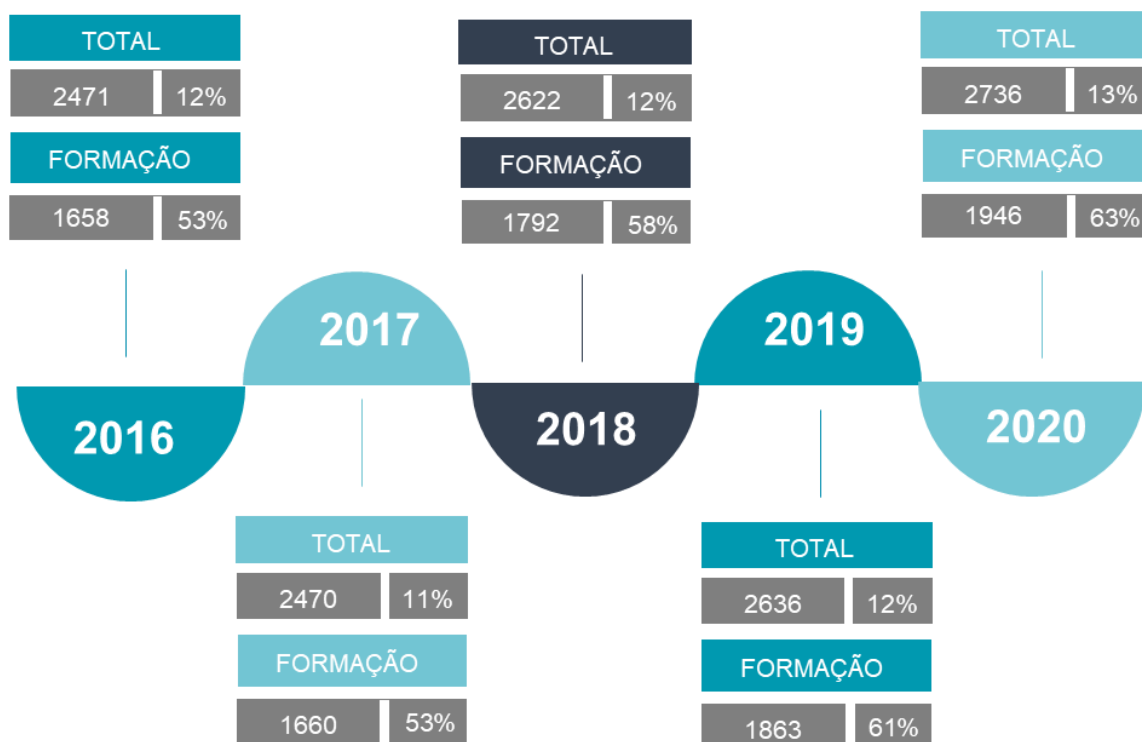
O ecletismo desportivo é desde há muito uma marca distintiva deste município, praticam-se em S. João da Madeira, mais de 25 modalidades, distribuídas por 26 clubes e associações. São estas associações que têm um papel impulsionador do desporto e da atividade física, contribuindo de forma fundamental para o alargamento da prática desportiva a uma grande parte da população, envolvendo diariamente cerca de 2.700 atletas. Estes números permitem afirmar que 13% da população Sanjoanense pratica desporto federado, e 63% é praticado por jovens até aos 18 anos. Números muito diferentes dos nacionais, 6% e 27%, respetivamente. Na figura seguinte podemos analisar a evolução do número de atletas nos últimos 5 anos. Verificamos neste período uma evolução muito positiva

do número total de atletas federados que passou, de 12% para 13% e na formação de 53% para 63%. Em números absolutos são aproximadamente mais 300 atletas.

Figura 16

N.º TOTAL DE PRATICANTES FEDERADOS 2016-2020

Concelho de S. João da Madeira



Fonte: Divisão da Juventude e Desporto

O processo de formação desportiva assume também um lugar de especial destaque, através de parcerias com as federações e associações desportivas, em matéria de desenvolvimento de ações de formação, simpósios, congressos sobre vários aspetos relacionados com o fenómeno desportivo, destinado a todos os agentes desportivos e problemáticas do desporto, nomeadamente: formação de dirigentes desportivos, gestão desportiva, ética desportiva, problemática de género no desporto, a saúde e bem estar, entre outros.

Assumindo a forma de organizador, promotor, ou parceiro, o Município de S. João da Madeira realizou eventos desportivos, da mais variada natureza, de maior ou menor dimensão, e com objetivos de carácter distinto ao longo das últimas duas décadas. É amplamente reconhecida a importância da realização e acolhimento de eventos desportivos, sendo uma forma altamente dinamizadora da economia local e uma janela de oportunidade de promover a marca S. João da Madeira. Ao longo

das últimas duas décadas a cidade recebeu vários eventos desportivos de carácter nacional e internacional: Campeonato do Mundo de Andebol 2003; Europeu de Futebol INAS-FID 2003; UEFA Futsal CUP 2004; Campeonato da Europa Basquetebol de Sub16 Masculinos – Divisão B, 2009; Taça do Mundo de ginástica Artística 2010; O Andebolmania – Torneio Internacional de Andebol; Volta a Portugal em bicicleta - 2003 a 2010; Torneio interassociações Sub 15 – Futsal; Campeonato Nacional de Natação em infantis, nos anos 2006, 2009, 2013 e 2018; Jogos de Seleções Nacionais de Andebol, Basquetebol, Futsal, e Voleibol e várias edições de Campeonatos Nacionais e Regionais de Desporto Escolar.

Além disso, desde 2003 que a câmara municipal celebra contratos-programa com os clubes, sublinhamos que esta medida foi implementada 6 anos antes da primeira publicação do regime jurídico dos contratos-programa. Somos testemunhas que o movimento associativo tem sido um parceiro fundamental da CMSJM no desenvolvimento desportivo, promovendo junto da população o acesso à prática desportiva. Neste contexto, o executivo camarário reconhece o relevante papel social e de interesse público que estes agentes desempenham na cidade, através da celebração dos contratos-programa, permitindo a canalização de investimento público de um modo criterioso, adequado à legislação em vigor, de forma a garantir o princípio da equidade e de transparência nos apoios financeiros. O contrato-programa de desenvolvimento desportivo com o Município de S. João da Madeira é regulado nos termos do regime jurídico dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo previstos no Decreto-Lei nº 273, de 1 de outubro 2009, na sua atual redação.

O desenho inicial deste modelo de apoio tinha como linha estratégica principal: apoiar com critério à formação desportiva e os escalões séniores. Os critérios³⁴ considerados em 2003 mantêm-se na sua essência os mesmos. Para a formação, os critérios são os seguintes:

1) Número de praticantes

Atribuição de um valor monetário por atleta mediante o tipo de modalidade.

2) Nível dos técnicos

Atribuição de um valor monetário mediante as habilitações dos técnicos.

³⁴ Para mais informação, no que respeita a valores por critério, consultar <http://transparencia.cm-sjm.pt/pages/419>.

3) Número de equipas na secção

Número de equipas em competição federada na secção da coletividade, campeonatos distritais e nacionais no início da época desportiva.

4) Valor da inscrição na associação da modalidade

Reembolso de despesas de inscrição e seguro dos atletas na associação desportiva ou federação desportiva.

5) Equipas a disputar provas nacionais

Atribuído um valor por equipa/divisão

Os critérios, para os escalões seniores/masters:

1) Modalidades coletivas que disputem campeonatos regulares

Atribuição de um valor monetário fixo por equipa mediante a modalidade que pratica e divisão que compete.

2) Desportos Individuais com competição regular

Atribuição de um montante por número de atletas.

3) Outras (os) atividades/desportos de acordo com especificidade da competição

Atribuição de um montante correspondente à competição em causa.

A par deste desenho, a CMSJM, valoriza o sucesso desportivo, com o intuito de incentivar a obtenção de resultados desportivos relevantes, no final de cada temporada é realizada uma avaliação criteriosa dos títulos (regionais, nacionais e internacionais), recordes (regionais e nacionais), apuramentos para fases nacionais e internacionais e subidas da divisão alcançados.³⁵ A cada conquista corresponde um prémio monetário a ser entregues na cerimónia para o efeito – Gala do Dia dos Campeões.

Desde 2003, o município investiu mais de 8 milhões e meio de euros nas transferências para os clubes desportivos, dos quais cerca de 2 milhões de euros é contabilizado em apoio logístico (uso das instalações desportivas municipais, sendo o valor calculado em função das tarifas de utilização desses espaços; cedência de imóveis municipais, sendo o valor deste estimado em função do valor de mercado praticado no município e outros espaços municipais). No quadro n.º 3 apresentamos os montantes transferidos nos últimos 5 anos.

³⁵ No ano 2019 a CMSJM, sendo Vereadora Rosário Gestosa, atualizou a tabela de prémios tendo maior preocupação com a especificidade dos desportos individuais.

Quadro 3**TRANSFERÊNCIAS PARA ASSOCIAÇÕES DESPORTIVAS**

Contrato-programa de desenvolvimento desportivo e prémios de sucesso desportivo

APOIO CONTRATO-PROGRAMA				APOIO CAMPEÕES	
Ano	Apoio Monetário	Apoio Logístico	Total	N.º de campeões	Prémios Monetários
2016	280 575,99 €	126 291,48 €	406 867,47 €	348	13 575,00 €
2017	320 037,87 €	128 978,80 €	449 016,67 €	363	13 750,00 €
2018	280 259,00 €	179 285,04 €	459 544,04 €	380	11 775,00 €
2019	310 446,83 €	187 384,14 €	497 830,97 €	485	32 560,00 €
2020	341 876,40 €	207 707,34 €	549 583,74 €	--	
Total	1 533 196,09 €	829 646,80 €	2 362 842,89 €	1576	71 660,00 €

Fonte: Divisão da Juventude e Desporto

Esta dinâmica desportiva necessita de investimento, ou seja, dinheiro. Na publicação anual do INE³⁶, o investimento financeiro da autarquia Sanjoanense no desporto supera o que é praticado no país. No ano 2018, o valor médio nacional é 28,30 € por habitante. Na AMP, a média é de 26,60 € e, por sua vez, em S. João da Madeira é de 66,73 €. Se nos focarmos na AMP, apenas o Município da Póvoa do Varzim supera este valor com 85,90 € por habitante.

A este propósito, Silva & Neves (1992) destacam como objetivos da política orçamental a eficiência na utilização dos recursos e correção na distribuição do rendimento. Estamos cientes de que só podemos validar esta afirmação com o trabalho diário para acompanhar a evolução da receita e da despesa do desporto.

Apesar desta função de controlo orçamental estar a cargo da Divisão de Finanças e Património, a DJD terá que saber interpretar os vários diplomas legais: a Lei n.º 73/2013, que prevê o regime financeiro genérico que é aplicável às autarquias (lei das finanças locais); a Lei n.º 8/2012 (lei dos compromissos), que estabelece um conjunto de regras relativas à assunção de compromissos e à disciplina dos pagamentos em atraso; a Lei n.º 53-E/2006, disciplinadora do regime geral as taxas das autarquias locais; ou a Lei n.º 98/1997, que é a lei de organização e processo do Tribunal de Contas.

³⁶ Dados INE. Consult. 2 junho 2020, disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0008280&contexto=bd&selTab=tab2

Quadro 4
INVESTIMENTO NA ÁREA DO DESPORTO
 Concelho de S. João da Madeira

IDM's	2018
FSE	394 807,54 €
Pessoal	463 243,35 €
Outros investimentos	266 898,72 €
Sub-total	1 124 949,61 €
TRANSFERÊNCIAS ASSOCIAÇÕES	
Contrato-Programa	280 259,00 €
Sucesso Desportivo	11 775,00 €
Sub-total	292 034,00 €
PROGRAMAS PARA OS CIDADÃOS EVENTOS DESPORTIVOS	35 230,00 €
TOTAL	1 452 213,61 €
Impacto Orçamental	11,0%
Impacto por Habitante	66,73 €

Fonte: Divisão da Juventude e Desporto

Destacamos a Lei dos Compromissos como aquela com a qual tenhamos que ter maiores preocupações na gestão diária, uma vez que “a disciplina despesista local encontra-se bastante limitada em virtude das exigências decorrentes desta lei” Rocha & Silva (2017). Assim, entre os constrangimentos de gestão que a mesma introduz, é nossa preocupação perceber, aquando da aquisição de bens ou serviços, as verbas disponíveis a muito curto prazo, a menção obrigatória de um número de compromisso válido e sequencial e a regra de que os pagamentos apenas poderão ser feitos após o fornecimento dos bens e serviços. O responsável do desporto, no seu planeamento diário (aquisição de serviços, prestadores de serviços/aquisição de material) terá que respeitar escrupulosamente este diploma legal, Lei n.º 8/2012.

Importa, ainda, referir o artigo 14.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que alude ao regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais. Na sua versão atualizada, este lembra as fontes de receita que enquanto servidor público temos que procurar, entre outros, no rendimento de bens próprios, móveis ou

imóveis, dados em concessão ou cedidos para exploração e outras receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor dos municípios.

Para compreender melhor esta ideia de orçamento municipal e o controlo das finanças públicas, achamos por bem apresentar os quadros seguintes.

Quadro 5
EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL
Concelho de S. João da Madeira

	2019	2018	2017
Receita corrente	15 679 351 €	16 055 680 €	14 634 806 €
Receita de capital	2 850 625 €	3 074 575 €	2 800 753 €
Total	18 529 976 €	19 130 255 €	17 435 559 €
Despesa corrente	14 135 586 €	13 163 781 €	12 805 155 €
Despesa Capital	4 789 218 €	5 156 812 €	4 468 501 €
Total	18 924 804 €	18 320 593 €	17 273 656 €

Fonte: Divisão de Finanças e Património

Os valores apresentados nos relatórios de gestão estão compreendidos entre dos 17 e os 19 milhões de euros, como podemos verificar no quadro 5.

No que respeita à receita corrente do município, ver quadro 6, verificamos que as receitas da área do desporto correspondem, em média dos 3 últimos anos, a 12,6% do total das receitas do município. Estas receitas são provenientes, por ordem de grandeza, da/o(s): escola de natação, entradas piscina exterior, regime livre e alugueres.

Quadro 6
DJD - RECEITA EXECUTADA
Concelho de S. João da Madeira

	2019	2018	2017
Venda de bens e serviços CM	2 415 466 €	2 237 067 €	2 325 919 €
VBS - Desporto	308 627 €	271 829 €	312 468 €
% Impacto do Desporto na receita	13%	12%	13%

Fonte: Divisão de Finanças e Património

Para lá da gestão e controlo, revemo-nos em António Tavares (2019) quando refere as qualidades desejadas noutros campos da gestão: a eficácia das relações interpessoais, a capacidade para delegar a autoridade, a capacidade para ligar a decisão com a sua implementação (ação) e o dinamismo pessoal. Mais do que estas qualidades os dirigentes da administração pública devem estar imbuídos de um espírito democrático, envolvendo todas as capacidades e energias dos membros da organização e obtendo a sua completa e zelosa participação.

Terminamos esta reflexão com o mesmo autor: “Todos os dirigentes e funcionários têm uma dimensão política e técnica, que pode interferir mais ou menos na implementação das decisões dos eleitos”. Deste modo, o mesmo autor conclui que os dirigentes da administração pública estabelecem a ponte entre os funcionários e a estrutura política e são, por isso, nomeados pela esfera política. Tal permite – pelos menos teoricamente – que se reforce a estrutura de ligação entre a administração e a política.

Desafios futuros

O interesse público deve ser protegido de manobras políticas e das opções de curto prazo associadas aos ciclos eleitorais. Neste sentido, a criação de planos políticos credíveis de longo prazo, com o envolvimento de partes interessadas locais, é essencial para assegurar as boas políticas municipais (Tavares & Sousa, 2018).

Sermos rigorosos no que toca a resultados e muito focados na satisfação dos munícipes, a capacidade de adaptar a novos desafios à qualidade devem ser as traves mestras no desenvolvimento do desporto num concelho. Assim, deveremos assegurar que no dia-a-dia conseguimos:

1. **Rever a visão, os valores e a missão de modo regular** para assegurarmos que refletem os aspetos relevantes da organização;
2. **Formular, em conjugação com o executivo municipal, uma série de planos de ação**, desde um plano geral da DJD até aos planos individuais;
3. **Envolver todas as partes** que vão ter alguma responsabilidade nas ações dirigidas no processo de desenvolvimento;
4. **Definir planos de trabalho**, procedimentos, responsabilidades e recursos para cada uma das partes envolvidas;

5. **Criar a figura de mediador de políticas públicas**, aquele que faz a ponte entre as políticas públicas locais e os agentes desportivos;
6. **Fomentar a colaboração** entre os agentes desportivos, a comunidade educativa e outros intervenientes, de forma a desenhar estratégias para o desenvolvimento integrado do desporto;
7. **Assegurar a centralidade do desporto e da atividade física** na vida dos cidadãos;
8. **Reforçar a coesão e a atratividade** do território através do desporto;
9. **Monitorizar e avaliar continuamente** os resultados e o impacto dos programas e medidas, para uma análise mais adequada da realidade, adaptando os passos futuros do projeto de acordo com essa avaliação.

6. CONCLUSÃO

A administração pública local enfrenta hoje um conjunto de desafios cruzados: os estruturais, que apesar de tudo fomos ultrapassando muito lentamente nas últimas décadas, e os conjunturais, que se tornam particularmente salientes aquando do aparecimento das crises das últimas décadas. O desenho das organizações do Estado, a médio prazo, terá de assentar numa resposta articulada aos desafios futuros e pensar na forma como os podemos ultrapassar e como são concretizadas. Para que tal aconteça é necessário enraizar nas estruturas do Estado uma cultura de cooperação e a colaboração.

Nesta aprendizagem contínua deverá, em nossa opinião, privilegiar-se o contato com mecanismos inovadores de benchmarking da administração pública e do setor privado, para a partilha e difusão de boas práticas relativas às áreas da governação e governança, administração autárquica, organização e funcionamento interno das autarquias e sistema organizacional (cultura, clima organizacional, tomadas de decisão, mudança organizacional).

Este trabalho tentou demonstrar a importância do sistema organizacional de uma autarquia para a concretização das políticas públicas locais. Temos a noção perfeita da limitação que os municípios têm, legal e operacionalmente, na implementação de novas práticas de gestão e (re)organização dos recursos comuns em contraponto com o setor empresarial privado.

O Estado precisa de voltar a dignificar o trabalho público e de restaurar a confiança dos seus servidores públicos. Para “servir melhor quem nos procura”, o Estado tem de vencer o desafio de motivar e qualificar os trabalhadores da administração pública local e rejuvenescer os seus quadros, recrutando novos funcionários com competências técnicas e interpessoais, mais qualificados, sabendo que terá que o fazer dentro de um contexto legal muito restritivo. Pensamos que é, aliás, a hora de vencer estes desafios.

No que respeita às autarquias, estas têm pela frente um conjunto de novos desafios que, de uma forma geral, permitirão um desenvolvimento sustentado dos territórios. Ao longo da reflexão identificámos seis grandes desafios, que nos parecem urgentes, para concretizar num futuro próximo, que são fundamentais para a construção de uma resposta efetiva, continuada e proporcional à dimensão dos

problemas que surgem neste complexo sistema organizacional que são as autarquias.

Ancorados na experiência profissional acumulada nas últimas duas décadas na administração pública local, a nossa reflexão procurou descrever sucintamente alguns temas que nos parecem importantes para o desenvolvimento e concretização das políticas públicas desportivas e, ao mesmo tempo, fazer um exercício de sinalização de desafios que devemos ter em consideração no futuro a curto e médio prazo. Entre outros, e de uma forma muito sintetizada, entendemos serem estes os principais desafios que se colocam às autarquias locais:

- Estabelecer medidas para manter os melhores profissionais, aqueles que têm uma capacidade imensa de trabalho e que reúnem as melhores competências;
- Consciencializar na organização um conjunto de princípios de atuação na redução dos procedimentos administrativos, pela via da adoção de práticas mais simples e rápidas para a resolução dos problemas dos munícipes;
- Comunicar e partilhar com todos os colaboradores, de forma transparente, o máximo de informação possível sobre a organização e reduzir os processos burocráticos;
- Tornar relevante o papel dos dirigentes da administração pública local na gestão da causa pública. Entendemos que estes assumem um papel preponderante nos processos de tomada de decisão;
- Partilhar os processos de decisão com os colaboradores, promovendo a cooperação, colaboração e a participação ativa no dia-a-dia da organização, bem como o estímulo da inovação e criatividade dos colaboradores, formando melhores redes internas;
- Rigor no que toca a resultados e muito focados na satisfação dos munícipes;
- Desenvolver a capacidade de adaptarmo-nos a novos desafios, sendo que a qualidade deve ser a bitola no desenvolvimento do desporto num concelho;
- Evoluir para a definição de um novo ciclo de diplomas legais mais próximos da realidade;
- Apresentar, via Academia, ofertas formativas ajustadas aos autarcas, dirigentes e técnicos das autarquias locais, bem como outros agentes que desenvolvem os territórios.

Com estas propostas acreditamos ter dado um “passo em frente” para o estabelecimento de um compromisso para a dignificação das carreiras dos colaboradores de uma autarquia local.

Aproximando-nos das linhas finais desta reflexão, queremos lembrar que temos a noção que ao longo da mesma esforçámo-nos por fazer o melhor naquilo a que nos propusemos – olhar para uma autarquia por dentro com um sentido crítico e construtivo.

O ângulo que apresentámos é clarificador da nossa visão para o futuro da administração local, aclarando a necessidade de uma nova centralidade para o desenvolvimento das políticas públicas: as pessoas.

O gosto e a paixão pelo trabalho no serviço público, o desejo de inovar, mudar, e encontrar formas alternativas de fazer as coisas acontecer, a inquietação de atender às preocupações dos colaboradores afetos ao município, a atenção a cada detalhe no dia-a-dia, o respeito dos princípios da ética pública, e o discernimento na tomada de decisões ajudou-nos nesta tarefa, sempre difícil, que é escrever, de uma forma lúcida e transparente, sobre a nossa visão dos acontecimentos. Estamos convictos de que é na valorização do papel do servidor do Estado, neste caso concreto nas autarquias locais, que conseguiremos encontrar os alicerces para a persecução de melhores políticas públicas desportivas em cada território, seja ele local, metropolitano, regional ou nacional.

Não duvidamos que teremos muitas montanhas para escalar pelo caminho mas estamos a postos – e hoje mais preparados – para dar resposta a tal desafio.

7. BIBLIOGRAFIA

- Amaral, D. F. (2004). *Curso de Direito Administrativos* (2ª ed., Vol. I). Coimbra: Almedina.
- Amaral, D. F., & outros. (1992). *Código do Procedimento Administrativo Anotado*. Coimbra: Almedina.
- Araújo, J. F. (2005). *A Reforma administrativa em Portuga I: em busca de um novo paradigma*. Universidade do Minho. Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas (NEAPP), Braga.
- Arendt, H. (1991). *Homens em tempos sombrios*. Lisboa: Relógio d'Água.
- Azevedo, J. (2012). Análise dos orçamentos municipais para as instalações desportivas da comunidade intermunicipal Lezíria do Tejo. *Revista Intercontinental de Gestão Desportiva*, 2, 119-143.
- Beetham, D. (1991). Models of Bureaucracy. Em G. Thompson, J. Mitchell, R. R. Levacic, & J. J. Frances, *Markets, Hierarchies and Networks*. London: SAGE Publication.
- Bernardo, L. (2015). O poder político e a sociedade civil em contexto local. (L. d. Sousa, A. Tavares, N. F. Cruz, & S. Jorge, Edits.) *A reforma do Poder Local em debate*, pp. 193-201.
- Bessa, A. M., & Pinto, J. N. (2001). *Introdução à Política* (Vol. II). Verbo.
- Bilhim, J. (1996). *Teoria Organizacional: Estruturas e Pessoas*. Lisboa: ISCSP.
- Bilhim, J. (2004). *A governação das autarquias locais*. Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Bilhim, J. (2008). *Teoria Organizacional - estruturas e pessoas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências e Políticas.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. *Public Money & Management*, 27(4), 293-300.
- Caeiro, J. C. (2018). Governança e Desenvolvimento local . Em J. Ralha, *Da gestão em autarquias - Para melhorar as competências de gestão, dos eleitos* (pp. 63-82). Lisboa: Edições Sílabo, Ida.

- Caldeira, J. (2015). Do programa eleitoral para o Plano Estratégico. Em J. Ralha, *Princípios de Gestão para Municípios*. Lisboa: Universidade Católica.
- Campos, C. (21 de Janeiro de 2020). Obtido de TSF: <https://www.tsf.pt/portugal/economia/a-administracao-publica-esta-profundamente-desgastada-11730490.html>
- Camy, J., & Robinson, L. (2008). *Gestión de las organizaciones Desportivas Olímpicas*. Christine M. Drews.
- Canotilho, J. G., & Moreira, V. (2014). *Constituição da república Portuguesa anotada* (4ª ed.). Coimbra: Coimbra editora.
- Chiavenato, I. (2008). *Recursos Humanos: o capital humano nas organizações*. São Paulo: Atlas.
- Constantino, J. M. (1999). *Desporto, Política e Autarquias*. Lisboa : Livros Horizonte.
- Cruz, M. B. (2017). *O sistema político português*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Cunha, M., & al, e. (2006). *Manual de comportamento organizacional e gestão* (5ª ed.). Lisboa: RH Editora.
- Davoudi, S., Evans, N., Governa, F., & Santangelo, M. (2008). Territorial governance in the making. approaches, methodologies, practices. *Boletín de la A.G.E. N.º 46*, pp. 33-52.
- Etzioni, A. (1984). *Organizações modernas*. São Paulo: Pioneira Editora.
- Gil, J. (2004). *Portugal, Hoje: o Medo de Existir*. Lisboa: Relógio D'Água Editores.
- Gonçalves, A. (2005). O conceito de governança. *XIV Congresso Nacional do COMPEDI*. Anais, Fortaleza.
- Guedes, F., Rodrigues, F., & Mota, J. (2011). Melhorar a qualidade: um desafio de todos. Em C. Oliveira, *Como gerir bem a sua autarquia* (pp. 145-162). Porto: Omnisinal .
- Hendriks, J. (2014). Understanding Good Urban Governance: Essentials, Shifts and Values. *Urban Affairs Review*, 50(4), 553-576.
- Hill, M. (2005). *The Public Policy Process* (6 th ed ed.). London and NY: Routledge.

- Hofstede, G., Hostede, G. J., & Minkov, M. (2010). *Culture and organizations: Software of the mind: Intercultural cooperation and its importance for survival*. New York: McGraw-Hill.
- Jalali, C. (2017). *Partidos e sistemas partidários*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Januário, C. (2011). *POLÍTICAS PÚBLICAS DESPORTIVAS - Estudo centrado nos municípios da Área Metropolitana do Porto*. Porto: Fundação CEFA.
- Kikert, W. (1999). Public Management Reforms in Western Governments. *Conferência sobre a Administração Pública no limiar do Séc. XXI: Os grande Desafios*. Lisboa: INA.
- Kooiman, J. (1994). *Modern Governance*. Londres: Sage.
- Lima, J. M. (2004). *Executivos Municipais e Governabilidade: Efeitos do Sistema Eleitoral na Criação de Condições de Governabilidade nos Executivos Municipais*. Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia.
- Lofquist, E. A. (2008). *Measuring the Effects of Strategic Change on Safety in a High Reliability Organization*. Department of Strategy and Management at the Norwegian School of Economics and Business Administration.
- Lopes, A. (2014). *Dobra*. Lisboa: Assírio & Alvim.
- Madureira, C., & Asensio, M. (2019). O desafio de mobilizar e requalificar a administração pública. Em R. P. Mamede, & P. A. Silva, *O Estado da Nação e As Políticas Públicas 2019: Menos Reformas, Melhores Políticas* (pp. 68-73). Lisboa: IPPS-ISCTE (Instituto para as Políticas Públicas e Sociais).
- Mata, J. T. (2019). O Estado da Nação e As Políticas Públicas 2019: Menos Reformas, Melhores Políticas. Em R. P. Mamede, & P. A. Silva, *Educação e Formação* (pp. 7-11). Lisboa: IPPS-ISCTE (Instituto para as Políticas Públicas e Sociais).
- Meirim, J. M., & Carvalho, M. J. (2012). A Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto. Em J. O. Bento, & J. M. Constantino, *Desporto e municípios: Políticas, práticas e programas* (pp. 73-91). Lisboa: Visão e Contextos.
- Mendonça, J. T. (2012). *Nenhum caminho será longo*. Lisboa : Paulinas.

- Mendonça, J. T. (2014). *A mística do instante - O tempo e a promessas*. Lisboa: Edições Paulinas.
- Neves, J. (1996). *Clima organizacional, cultura organizacional e gestão de recursos humanos: Portugal no contexto de outros países*. Lisboa: ISCTE.
- Nogueira, M. A. (2001). *Em defesa da política*. São Paulo: Ed. Senac.
- Old, J. (2004). Organisational behaviour in sport organisations. Em J. Beech, & S. Chadwick, *The Business of Sport Management* (pp. 69-72). Londres: Pearson.
- Pargana, C. (2018). Lean Management. Em J. Ralha, *Da gestão, em autarquias* (pp. 159-177). Lisboa: Sílabo.
- Pasquino, G. (2002). Curso de Ciência Política. *Principia- Publicações Universitárias Científicas*. Bolonha.
- Pereira, A., & Almeida, C. D. (1985). *Conhecer as Autarquias Locais*. Porto: Porto Editora.
- Pereira, E. B. (2009). O poder local: as câmara municipais e do desporto. Em J. O. Bento, & J. M. Constantino, *O Desporto e o Estado: ideologias e práticas* (pp. 7-44). Porto: Edições Afrontamento.
- Pires, G. (2003). *Gestão Desportiva: Desenvolvimento Organizacional*. Porto: APOGESD.
- Pires, G. (2007). *Agôn - Gestão do Desporto o jogo de Zeus*. . Porto: Porto Editora.
- Pires, G., & Sarmento, P. (2011). Conceito de Gestão de Desporto – Novos desafios, diferentes soluções. *Revista Portuguesa de Ciências do Desporto*, 1, 88-103.
- Ralha, J. (2015). Capítulo 1 - Introdução . Em J. Ralha, *Princípios de Gestão para Municípios*. Lisboa : Universidade Católica .
- Ralha, J. (2018). Introdução. Em Vários, *Da Gestão, em Autarquias - Para melhorar as competências em gestão, dos eleitos* (p. 23). Lisboa: Edições Sílabo.
- Ranconi, L. (2011). Governança Pública: um desafio à democracia. *Revista Emancipação*, 11(1), 21-34.

- Ribeiro, A. E. (2018). Administração autárquica, desafios . Em Vários, *Da gestão em Autarquias - para melhorar as competências em gestão, dos eleitos* (pp. 33-59). Lisboa: Edições Sílabo.
- Rocha, P. F., & Silva, P. C. (2017). MUNICIPALISMO - Perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo. Confederação Nacional de Municípios.
- Rodrigues, M. Â. (2009). *Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais em Portugal*. Braga: Universidade do Minho.
- Romeo, L. (2002). Local governance approach to social re integration and economic recovery in post-conflict countries: towards a definition and a rationale. *A Local Governance Approach to Post-Conflict Recovery*". New York: Organized by the Institute of Public Administration (IPA).
- Saraiva, E., & Ferrarezi, E. (2007). *Políticas públicas*. (Vol. 1). Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.
- Sarmiento, P. (2004). *Uma visão "muito particular" da gestão desportiva*. Porto: Faculdade de Ciências do Desporto e Educação Física da Universidade do Porto.
- Sarmiento, P., Pinto, A., Silva, C., & Pedroso, C. (2011). O evento desportivo: etapas, fases e operações. *Revista Intercontinental de Gestão Desportiva*, 1(3).
- Scatolin, E. (2015). Desenvolvimento Organizacional. *Revista RH Portal*.
- Ségio, M. (2017). *Para um Desporto de Futuro*. Porto: IPDJ e Edições Afrontamento.
- Silva, A. C., & Neves, J. C. (1992). *Finanças Públicas e Política Macroeconómica*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa - Faculdade de Economia.
- Silva, P. A., & Mamede, R. P. (2019). *O Estado da Nação e As Políticas Públicas 2019: Menos Reformas, Melhores Políticas*. Lisboa: IPPS-ISCTE (Instituto para as Políticas Públicas e Sociais).

- Souza, C. (2006). *Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre*,. (S. n. July/Dec., Editor) Obtido em 22 de Fevereiro de 2020, de SciELO: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222006000200003&script=sci_arttext
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science*, 17-28.
- Stoker, G. (2012). Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. Em J. Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. (pp. 91-109). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Tavares, A. (2019). *Administração pública portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Tavares, A., & Sousa, L. (2018). *Qualidade da governação local em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Tavares, F. P. (1996). A cultura Organizacional como instrumento de poder. Caderno de Pesquisas em Administração. *Caderno de Pesquisas em Administração*(1 (3)), 1-5.
- Tavares, G. M. (2013). *Atlas do corpo e da imaginação*. Lisboa: Editorial Caminho.
- Teles, F. (2016). *Local Governance And Inter-Municipal Cooperation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Turnbull, S. (2012). A sustainable future for corporate governance: theory and practice. *Social Science Research Network*.
- Weber, M. (1964). *Economia e Sociedad. Esbozo de sociologia comprensiva* (2ª castelhano ed.). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Welch, E. W. (2012). The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 93–115.
- Willmott, H. (1993). Strength is ignorance; slavery is freedom: managing culture in modern organizations. *Journal of Management Studies*(30 (4)), 515-552.

