



Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

Inovação na gestão de um centro de emprego Pedagogia da cidadania na liderança

Nome do Autor: Maria Helena Martins Carreto

Nome do Orientador: Professor Doutor Luis Miguel Pereira Lopes



**Relatório Profissional para obtenção de grau de Mestre
em Gestão e Políticas Públicas**

Lisboa

2012

« Il y a en effet une passion mâle et légitime pour l'égalité qui excite les hommes à vouloir être tous forts et estimés. Cette passion tend à élever les petits au rang des grands ; mais il se rencontre aussi dans le cœur humain un goût dépravé pour l'égalité, qui porte les faibles à vouloir attirer les forts à leur niveau, et qui réduit les hommes à préférer l'égalité dans la servitude à l'inégalité dans la liberté. »

Alexis de Tocqueville – De la démocratie en Amérique, T. I, première partie, chap. III (Vrin)

AGRADECIMENTOS

Sou filha do tempo redondo, da pastorícia generosa do viver,
Que dá, sem olhar para as mãos.
Herdeira do escrúpulo da integridade e da vaidade da humildade no ser,
Só valemos o que nossos pés acham, nossa mente descobre e nosso coração sente.
Aprendiz da justiça sem balança,
Só reclamar aquilo que a consciência diz que nosso é.
Praticante do conhecimento que transforma e inclui.

Sou mulher com a pobreza cravada na carne como um espinho,
Vivo com a naturalidade das rosas, com os seus estádios de vida,
Consciente de que tudo faz parte do todo.
Nasceu comigo a vontade de ir para além
Para ganhar sempre no esforço da liberdade.
Eis-me pronta para acolher a sabedoria que me transcende
Com muita atenção e vontade

Obrigada a todos que me fizeram assim, porque são todos meus mestres, da mente e do coração, que me estimularam a tecer as linhas que no horizonte ligam o céu e a terra com a humanidade toda.

À minha mãe Judite que me ensinou a beleza e a perseverança na procura do bem comum
Ao meu pai António que me deu o gosto pela poesia e verdade que se encontra no chão do mundo.

Aos meus filhos André e Pedro que me bailam nas veias e me trazem à superfície da alma encantamento e espanto.

Ao meu companheiro Frederico que me envolve amorosamente de luz e força para vencer.

Às pessoas, tantos nomes com significado, comparsas que se cruzaram comigo nos mesmos trilhos do crer, alargando as margens da coexistência.

Aos meus professores que me souberam aguçar a curiosidade pelo mais saber, dando lustro ao deslumbramento que começou no caminho da escola quando os pés se afundavam na neve branca, com a magia da combinação das letras que davam palavras e o mistério do jogo dos números que davam contas.

Amo-os a todos, laços e lastros da minha existência, singular e cromática como a flor do linho, que depois de amadurecido e passar por muitas mãos, cinza, água e sol serve de roupagem às gentes.

Um obrigado especial ao meu orientador, Professor Doutor Miguel Lopes, que acompanhou os meus passos nesta jornada de descoberta e afirmação.

RESUMO

Este estudo incide sobre as experiências desenvolvidas no contexto do percurso profissional, como técnica superior consultora e dirigente intermédia de 1º grau de um centro de emprego, unidade orgânica local (UOL) do Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I.P. (IEFP,I.P.), enquanto estrutura descentralizada e desconcentrada da administração indireta do Estado.

Elenca um conjunto de vivências, filtradas por um olhar reflexivo e crítico, de proximidade, procurando compreender a importância da inovação e mudança organizacional para uma organização aberta.

Considera, ainda, que os objetivos das medidas de modernização da administração pública (AP) implicam um outro perfil de liderança do dirigente intermédio, pedagogo de uma cidadania ativa, no quadro da nova conceção sobre o espaço público.

Essa via reforçará a democratização do Estado de direito, através do desenvolvimento de uma sociedade civil envolvida nas parcerias em rede, e da afirmação do cidadão/cliente e utente, traço diferenciador da Administração Pública pós-burocrática.

A abordagem do percurso profissional e a compreensão do *interface* entre inovação e mudança organizacional, pressuposto de uma gestão ágil, aberta e em rede, poderá vir a contribuir no futuro para a melhoria do perfil de liderança de um centro de emprego, porventura alargada a outras estruturas desconcentradas da administração pública.

Palavras-chave: Dirigente intermédio, estrutura desconcentrada, inovação, mudança organizacional, perfil de liderança, cidadania.

ABSTRACT

This work focuses on my professional experiences developed as a senior technical consultant and interim manager of first degree in an “employment center”, which is, local organic unit (UOL) of the Institute of Employment and Vocational Training (IEFP, IP). It lists a set of experiences, filtered through a reflective and critical overview, aiming to understand the importance of innovation and organizational change to an open organization. The work identifies and outlines a set of concepts that allowed me to frame the experiences presented by building around them, a theoretical framework and explanatory perspective. It considers that the objectives of the modernization of public administration entail another leadership profile through the leader, active citizenship educator, under the new conception of public space. This route will strengthen democracy, through the development of a civil society network involved in the partnerships, as well as the affirmation of a citizen-customer public service user, a post-bureaucratic public administration characteristic. The approach of the professional and understanding of the interface between innovation and organizational change, assuming an agile, open and networked management style, should contribute in the future to improve the leadership profile of an employment center, possibly extended to other structures decentralized public administration (PA).

Key-words: Interim manager, decentralized structure, innovation, organizational change, leadership profile, citizenship

ÍNDICE

Agradecimentos	i
Resumo	iii
Abstract	iv
Índice	v
Lista de Abreviações	viii
Índice de Figuras	x
Prefácio Da cidadania ...	xi
INTRODUÇÃO	13
1. A escolha de um percurso	13
2. Objetivos do estudo	14
3. Considerações metodológicas	15
4. Organização do relatório profissional	16
CAPÍTULO 1 REALIDADES DO DIRIGENTE INTERMÉDIO	18
1.1. Etapas de um percurso profissional	18
1.2. Gestão de um Centro de Emprego	26
CAPÍTULO 2 REVISÃO DA LITERATURA	32
2.1. Do Estado liberal ao Estado social	32
2.1.1. Enquadramento constitucional da administração pública	33
2.1.2. Princípios fundamentais	34
2.1.2.1. Princípios estruturantes	35
2.1.3. Caráter instrumental da descentralização e desconcentração administrativas	37

2.2. Modelos de gestão da Administração Pública	40
2.2.1. Reforma do Estado e modernização da Administração Pública (AP)	41
2.2.2. O poder do cidadão	45
2.2.3. Accountability	46
2.3. A liderança e a inovação na administração pública	49
2.3.1. A liderança como face visível da inovação	50
2.3.1.1. Inovação: conceito multidimensional	54
2.3.1.2. Abordagem cronológica sobre as dimensões da inovação na AP	57
2.3.2. Mudança organizacional em estruturas desconcentradas	59
2.4. O novo conceito de espaço público	64
2.4.1. O papel da informação pública para uma administração aberta	65
2.4.2. A comunicação suporte institucional da informação pública	65
2.4.3. Desenvolvimento para uma administração dos cidadãos	67
2.5. Síntese sobre os conceitos abordados	69
CAPÍTULO 3 LEGISLAÇÃO APLICADA AO CONTEXTO DE MODERNIZAÇÃO DE UM CENTRO DE EMPREGO	73
3.1. Programa PRACE	73
3.2. Enquadramento da política de emprego	77
3.3. Programa PREMAC e novo enquadramento da administração pública	79
3.4. Leis orgânicas e estatutos do IEFP, I.P.	80
3.5. Microestrutura e conteúdo funcional do Centro de Emprego	85
3.6. Normativos sobre recrutamento do dirigente intermédio	86
CAPÍTULO 4 ANÁLISE CRÍTICA DAS MEDIDAS DE MODERNIZAÇÃO	89
CAPÍTULO 5 DISCUSSÃO GERAL	100
CAPÍTULO 6 CONCLUSÕES	105
6.1. Contributo para um perfil de liderança	106

6.2. Olhares para uma futura investigação	109
---	-----

BIBLIOGRAFIA	111
--------------	-----

LISTA DE ABREVIACOES

UOL – Unidade orgânica local

IEFP, I. P. – Instituto do emprego e da formação profissional, instituto público

AP – Administração pública

CADAP – Curso de alta direcção em administração pública

CRP – Constituição da república portuguesa

CEP/VN – Centro de emprego protegido da Venda Nova

CEE – Comunidade económica europeia

DL – Decreto-lei

EEE – Equipas de ensino especial

CFPAGM – Centro de formação profissional daa artes gráficas e multimdia

SIGAE – Sistema de informação e gestão da área do emprego

RMG – Rendimento mínimo garantido

UNIVA – Unidade de inserção na vida ativa

IPSS – Instituição particular de solidariedade social

CMQEE – Conselho municipal para a qualificação, emprego e empreendedorismo

OIM – Organização internacional das migrações

ACIDI – Alto comissariado para a imigração e diálogo intercultural

FLAD – Fundação luso-americana para o desenvolvimento

UE – União europeia

NPM – *New public management*

NPS – *New public service*

SST – Teoria de sistemas estratificada

OCDE – Organização para a cooperação e desenvolvimento económico

PRACE – Programa reestruturação da administração central

RCM – Resolução de conselho de ministros

NUTS – Nomenclatura de unidades territoriais para fins estatísticos

PNACE – Programa nacional de ação para o crescimento e emprego

SIADAP – Sistemas de avaliação do desempenho da administração pública

SGFOR – Sistema de gestão da formação

TIC – Tecnologias da informação e comunicação

OIT – Organização internacional do trabalho

EEE – Estratégia europeia para o emprego

QREN – Quadro de referência estratégica nacional

PNE – Plano nacional de emprego

PREMAC – Plano de redução e melhoria da administração central

MEFP – Programa de apoio económico e financeiro a Portugal

FMI – Fundo monetário internacional

BCE – Banco central europeu

CACE – Centro de apoio à criação de empresas

PEC – Programa de estabilidade e crescimento

EPD – Estatuto do pessoal dirigente

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – Carta de missão apresentada na tomada de posse	26
FIGURA 2 – Lista das competências atribuídas aos centros de emprego	27
FIGURA 3 – Lista das áreas de intervenção prioritária	28
FIGURA 4 – Caracterização dos vários tipos de prestação de contas	49
FIGURA 5 – Modelo dos Valores Contrastantes	56
FIGURA 6 – Caracterização dos diversos tipos de inovação	58
FIGURA 7 – Períodos de implementação da modernização da AP	59
FIGURA 8 – Dimensões da inovação e conceitos	60
FIGURA 9 – Perceções negativas na mudança organizacional	62
FIGURA 10 – Caracterização dos erros por parte do dirigente intermédio	64
FIGURA 11 – Etapas da mudança	65
FIGURA 12 – Síntese dos conceitos adotados para a revisão da literatura	74
FIGURA 13 – Linhas de orientação do PNACE	77
FIGURA 14 – Objetivos e medidas do PRACE	78
FIGURA 15 – Medidas para a promoção e criação de emprego	82
FIGURA 16 – Quadro de atribuições legais	89
FIGURA 17 – Medidas de modernização com observação de evidências (1 ^ª f.)	96-99
FIGURA 18 – Medidas de modernização com observação de evidências (2 ^ª f.)	100-103
FIGURA 19 – Períodos de aplicação dos instrumentos e normativos internos	104

PREFÁCIO

Da cidadania ...

Quando em finais da década de 70, conclui a formação superior na área das ciências sociais – psicologia clínica, desde logo me assumi como agente de mudança social, que virei a corporizar como desígnio pessoal e profissional, constituindo o fio condutor da minha atuação e intervenção, primeiro como cidadã e depois como técnica e dirigente, nas diversas facetas profissionais ao longo de trinta anos de atividade.

Esta postura radica não só em fatores educacionais, mas também em experiências vividas, em contexto rural na década de 60, onde convivi com uma realidade social desprovida de meios materiais e recursos institucionais, mas onde o saber e a cultura foram sempre valorizados. Este seria o caldo cultural para a criação de uma consciência social aguda sobre a necessidade de compreender para transformar a realidade, criando condições à igualdade de oportunidades, num convívio natural com as diferenças culturais e étnicas, focalizada no bem comum, tendo a integridade e humanismo como princípios norteadores.

Este pano de fundo aliado ao estágio profissionalizante de que beneficiei no domínio da psicopedagogia em estrutura de referência do Ministério da Segurança Social, na área da educação terapêutica, complementado, recentemente, com o Curso de Alta Direção em Administração Pública (CADAP), que me proporcionou uma abordagem interativa das diversas áreas da gestão pública, a par de prática reflexiva sobre as diversificadas vivências profissionais, a qualidade e inovação organizacional, aliada à promoção da cidadania, constituem uma constante em toda a minha ação.

Dos trinta anos de atividade profissional, conto com vinte e seis anos de desempenho em funções públicas, no quadro do Instituto do Emprego e da Formação Profissional, Instituto Público (IEFP,I.P.), que integra a administração indireta do Estado, tutelado, neste momento, pelo Ministério da Economia e do Emprego, relevando para este projeto, a experiência de mais de nove anos de exercício de funções como dirigente de centro de emprego, unidade orgânica local, no período de 1999 a 2008.

Desta experiência, enquanto dirigente intermédia de 1º grau, quero salientar uma visão prospetiva da realidade, procura de valor e utilidade social no serviço público de emprego, nas suas diversas funções e valências, preocupação com a performance institucional, qualidade, cultura organizacional para a aprendizagem permanente e melhoria continua de métodos e processos, centrados nos cidadãos, utentes/clientes, estabelecendo parcerias com os empregadores e entidades públicas locais para a promoção do emprego e combate ao desemprego, numa aproximação a um modelo de co-gestão pública, a dois tempos geradora de inovação e mudança organizacional, maximizando os recursos disponíveis em prol do desenvolvimento sustentável, envolvendo toda a comunidade territorial.

INTRODUÇÃO

1. A escolha de um percurso

A escolha da problemática sobre o estudo das experiências desenvolvidas em contexto profissional, enquanto técnica e dirigente intermédia de 1º grau, com realce para o desempenho de funções de diretora de centro de emprego, microestrutura local do Instituto do Emprego e da Formação Profissional (IEFP, I. P.), adotando o formato de relatório profissional, é o corolário de um percurso de vida profissional onde já levo mais de vinte e seis anos de experiência, dos quais cerca de dez anos como dirigente, de 1999 a 2008.

Constituindo o centro de emprego, uma estrutura desconcentrada, torna-se uma área que consideramos da maior importância para a reorganização do Estado e da sua AP, porquanto é aí que se joga parte do desenvolvimento do todo nacional, em articulação com os diversos poderes fatuais e a prossecução da modernização do país, valorizando a relação próxima com as necessidades locais.

Este trabalho permite-nos abordar um conjunto de experiências e práticas consolidadas, através de um olhar crítico e reflexivo, de proximidade à realidade onde se interveio, procurando compreender o *interface* existente entre inovação e mudança organizacional e a organização aberta, amiga do cidadão, afigurando-se necessário identificar um conjunto de conceitos que permitam formatar essas práticas e enquadrar as experiências daí resultantes, construindo em torno delas um quadro teórico explicativo e prospetivo.

Acresce, ainda, que o *interface* criado entre inovação e mudança organizacional irá permitir uma melhor definição do perfil de liderança do diretor, tendo em conta que subjaz a esta realidade uma nova conceção sobre o espaço público, contribuindo, por essa via, para o reforço dos pilares da democratização do Estado de direito, em conformidade com os preceitos constitucionais inscritos na Constituição da República Portuguesa, do desenvolvimento de uma cidadania ativa e sociedade civil envolvida nas parcerias em rede, e no acompanhamento do cidadão-cliente, último destinatário da prestação de contas, traço diferenciador de uma AP pós-burocrática.

Esta abordagem contextualiza as problemáticas que a autora pretende sublinhar devido à importância de que se reveste a observação realizada no que concerne ao *interface* entre liderança, inovação e mudança organizacional com uma gestão ágil, aberta e em rede, podendo vir a constituir no futuro um plano de melhorias para reforçar a liderança de um Centro de Emprego.

As orientações relativas ao relatório que apresentamos, encaminham-nos para o estudo de modelos de gestão, abarcando a reforma do Estado, o poder do cidadão numa perspetiva de prestação de contas onde a liderança e a inovação se cruzam com a mudança organizacional das estruturas desconcentradas em parceria com a assunção de um novo conceito de espaço público.

2. Objetivos do estudo

O relatório profissional que apresentamos propõe-se caracterizar a liderança de um diretor de centro de emprego, a partir das suas atribuições e competências, tendo em vista identificar as áreas de melhoria através dos seguintes objetivos::

- a) Construir uma narrativa sobre o percurso profissional empreendido, dando evidência às experiências como diretora de centro de emprego;
- b) Organizar um quadro teórico-concetual que sirva de suporte ao relatório apresentado, construindo uma análise crítica sobre a organização contemplada na microestrutura e conteúdo funcional do centro de emprego, no período compreendido entre 1995 a 2009 que abarca as principais reformas para a modernização da AP;
- c) Diagnosticar no enquadramento legislativo das orientações políticas para a modernização da AP, o quadro evolutivo da microestrutura orgânica do centro de emprego do IAFP, IP.;
- d) Apresentar contributos que potenciem o pendor inovador na liderança de um Centro de Emprego.

3. Considerações metodológicas

Construir de forma harmoniosa as melhores opções metodológicas para que o relatório profissional sirva os objetivos deste estudo, pressupõe criar um distanciamento efetivo relativamente à multiplicidade de assuntos tratados na legislação consultada, bem como focar apenas os itens necessários e a sua articulação com as experiências que determinaram ao longo do percurso profissional práticas diferenciadoras, mais marcantes, como dirigente intermédia de 1.º grau.

No entanto, a autora não pode deixar de ter em conta as experiências internas e subjetivas ocorridas como sujeito da investigação, nesta área, permitindo-lhe uma aprendizagem e um conhecimento documentado sobre a sua evolução profissional, desempenhando ora o papel de dirigente, ora, em simultâneo, assumindo a sua cidadania como elemento fundamental da identidade profissional e cívica que patenteia para o estudo que tem em mãos.

Neste percurso de investigação fica claro que a postura delineada deverá respeitar os limites do trabalho realizado, i.e., o conhecimento empírico criado em torno da sua atividade como dirigente no período que medeia entre 1999 e 2008, das interações estabelecidas ao longo do percurso profissional descrito, bem como a escolha dos documentos consultados, desde 1995 até 2008, que enquadram o período em análise.

A observação das evidências, na aplicação das medidas de orientação política, teve a nosso ver uma importância determinante para estruturar a discussão geral e conclusões, validadas, em parte, por resultados globais referentes a estudo sobre o clima social do IEF, I.P., (2010), permitindo apresentar uma proposta dirigida ao novo perfil que o dirigente intermédio de 1º grau deverá assumir.

Assim, propomos que se aborde o conceito de observação para melhor enquadramento das orientações metodológicas:

Observação - nasce do termo latim *observatio*, a observação é a ação e o efeito de observar (examinar com atenção, olhar com pormenor, constatar). Trata-se de uma atividade realizada pelos seres vivos para detetar e assimilar informação. O termo também faz referência ao registo de certos fatos (ou ocorrências) através da utilização de instrumentos.

A observação faz parte do método científico, pois, à semelhança da experimentação, permite realizar a verificação empírica dos fenómenos. (<http://conceito.de/observacao>)

4. Organização do relatório

O relatório profissional apresentado, neste estudo, sobre o percurso profissional de técnica e dirigente intermédia de 1º grau, permitiu organizar o trabalho baseando-o numa introdução, um desenvolvimento do tema proposto, dividido por sua vez em três partes e fechando com a discussão/conclusões de modo a incluir um plano de melhoria que contribua para a refundação do papel de liderança de um dirigente intermédio de 1º grau de um centro de emprego, aplicável a outras unidades orgânicas desconcentradas do IEFP, I.P.

A introdução definiu a abordagem do percurso profissional, os objetivos a atingir tecendo considerações de ordem metodológica, fundamentando opções sobre a orientação e gestão do relatório em conjugação com as limitações próprias de um trabalho desta índole.

No primeiro capítulo pretendeu-se dar a conhecer o percurso profissional, caracterizando a sua ação, evidenciando experiências, princípios e valores.

O segundo capítulo apresentou uma revisão da literatura baseada nos contributos de vários autores sobre a evolução do Estado, princípios estruturantes da Constituição da República Portuguesa (CRP) e carácter instrumental da descentralização e desconcentração administrativas, os quais, poderão ajudar a compreender o estágio atual de desenvolvimento da AP, e antever o desenvolvimento do perfil de liderança de um dirigente intermédio de 1º grau, contribuindo para a modernização da AP.

No terceiro capítulo procurou-se apresentar uma compilação da legislação publicada, no que concerne aos contextos de modernização da AP, comparando esta com as dimensões da inovação na abordagem da modernização do IEFP, I.P., ao longo do período que decorre entre 1995 e 2009, dando a conhecer as orientações políticas e medidas de gestão, suportadas por normativos da instituição.

Finalmente, efetuou-se uma discussão crítica considerando as medidas de orientação política tomadas sobre a modernização da AP, a sua aplicação em microestrutura local, confrontando a observação *in situ* com o olhar reflexivo do dirigente intermédio, cuja liderança permite criar um quadro de melhorias para a modernização das estruturas desconcentradas do IEFP, I.P. e a sua relação com o cidadão-cliente.

CAPÍTULO 1 REALIDADES DO DIRIGENTE INTERMÉDIO

1.1. Etapas de um percurso profissional

O percurso profissional que aqui se quer descrever e cuja experiência se pretende evidenciar, vinculada ao IEFP, tem início em meados do ano de 1986, ao ser admitida como psicóloga, do centro de emprego protegido da Venda Nova (CEP/VN) de que o IEFP, dispunha ao nível da Delegação Regional de Lisboa e Vale do Tejo, quando, tal como hoje, nos encontrávamos numa conjuntura económica desfavorável e fortes debilidades estruturais, mas já com apoios financeiros substanciais dos fundos estruturais da Comunidade Económica Europeia (C.E.E.).

No entanto, devo destacar que beneficiei de um contexto de uma maior abertura e flexibilidade na ação do IEFP, introduzida pelo DL nº 247/85, de 12 de Julho, que trouxe alterações ao seu estatuto, produzindo uma reestruturação deste organismo, instituindo uma gestão tripartida, envolvendo os parceiros sociais na administração e fiscalização, e uma estrutura desconcentrada dos serviços em cinco regiões, com uma rede de centros de emprego, centros de formação, centros integrados de emprego e formação, centro de reabilitação e os centros de apoio à criação de empresas.

Para melhor compreender a minha ação e comportamentos no âmbito da minha atividade no IEFP, devo acrescentar que a minha experiência profissional anterior, que decorre de 81 a 86 na área do setor cooperativo de solidariedade social, como psicóloga, coordenadora e diretora pedagógica, vai ajudar a configurar os princípios que moldarão o meu percurso profissional como dirigente de um serviço do Estado, uma vez que sempre me senti prestadora de serviço público à comunidade.

Essa experiência compreendeu uma intervenção preponderante e direcionada para a conceção de projetos inclusivos e integrados de crianças e jovens portadoras de deficiências ligeiras, severas, profundas e multideficiências, coordenação de equipas multidisciplinares, dinamização de planos de ação articulados com parceiros públicos e privados, designadamente Ministério da Educação – Equipas de Ensino Especial (EEE) do sistema regular de ensino, Ministério da Segurança Social, IEFP, autarquias, serviços de saúde e

empresas para a inclusão social e desenvolvimento de projeto de formação – pré-profissionalização.

Esta perspetiva de trabalho em equipa e parceria vai corporizar-se na minha filosofia de atuação, nesta área, e consolidar-se-á progressivamente nas minhas práticas técnicas e de gestão do trabalho social que venho a desenvolver, conduzindo à conceção e implementação de projeto pedagógico concelhio de apoio a pessoas portadoras de deficiências severas, profundas e multideficientes em pequenas unidades integradas em estruturas regulares de ensino pré-escolar autárquico ou nas zonas de residência, beneficiando da proximidade da família e das relações de vizinhança, numa abordagem perscrutadora da política pública da escola inclusiva.

Esta iniciativa, considerada ao tempo inovadora, recolheu o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação, Ministério da Segurança Social, da Fundação Calouste Gulbenkian, tendo concitado, dadas as suas características de proximidade, o apoio das autarquias locais e mecenato de entidades de intervenção social sem fins lucrativos, tais como: Cruz Vermelha Portuguesa, associações de idosos e empresas.

Considerando que era oriunda profissionalmente da área da educação terapêutica e da reabilitação profissional, com uma perspetiva do setor de solidariedade social com trabalho em rede com os organismos da Administração Central e Local do Estado e outros parceiros da sociedade civil, quando inicio funções no CEP/VN, estava desperta para a necessidade da aposta na educação/formação para ultrapassar dificuldades ao nível individual e coletivo e que essas áreas não poderiam ser dissociadas do meio envolvente, devendo ser interligadas para de forma combinada ganharmos tempo e recursos, mobilizando todas as sinergias para o desenvolvimento e modernização do país.

Empenhei-me desde logo, na reestruturação do CEP/VN, organismo algo desgarrado, «esquecido no tempo», em que as práticas, métodos e processos de trabalho eram arcaicos e descontextualizados, caracterizando-se o ambiente vivido com o de uma instituição desumanizada e tecnologicamente tradicionalista e obsoleta, cujos trabalhadores e monitores apresentavam comportamentos de institucionalismo, cuja mudança iria implicar uma atitude de coragem e determinação para enfrentar fortes resistências, sobretudo por parte das chefias

intermédias, responsáveis das diversas oficinas e mobilização do diretor do centro para as mudanças que se impunham.

Foi assim que como coordenadora pedagógica fui investida, com um papel técnico e dinamizador do processo de reestruturação e reorganização, desse centro, tendo em vista dar-lhe sustentabilidade económica e social.

Este processo, compreendeu duas fases principais:

Estudo para a regularização jurídico-laboral dos seus destinatários, pessoas portadoras de deficiência, em número de 45, que deixaram um estatuto de menoridade profissional de estagiários, alguns há mais de 20 anos, para passarem a trabalhadores em regime de contrato individual de trabalho do quadro de pessoal do IEFP, com todos os direitos e deveres inerentes;

Projeto de reorganização do centro que conduziu à criação do centro de formação profissional da indústria gráfica e multimédia, (CFPAGM), centro de gestão direta do IEFP, com uma unidade formativa inclusiva e uma unidade de produção gráfica que absorveu os trabalhadores até aí em regime de emprego protegido.

Este trabalho foi precedido do «estudo dos postos de trabalho do CEP/VN - análise comparativa com o sector privado da indústria gráfica», trabalho de investigação, que levei a cabo em co-autoria com técnica da divisão de análise e estudos profissionais dos serviços centrais do IEFP, tendo sido considerado como exemplar da boa articulação entre serviços de diferentes áreas.

Através da minha intervenção como coordenadora pedagógica e posteriormente como chefe de serviços da unidade de formação, apoiada em técnicos especialistas das áreas da pré-impressão, impressão e *design* gráfico, vindos do exterior, o centro ficou dotado de todos os meios humanos e técnicos mais preparados e tecnologicamente mais avançados, elegendo como estratégia colocar o acento tónico na qualidade da formação e no binómio formação-emprego, na perspectiva de que a formação profissional é uma alavanca importante para o desenvolvimento e sustentabilidade do emprego.

Nessa altura, o IIEFP já possuía uma rede de centros de emprego, formação profissional e, de gestão participada, estes últimos com acordos de cooperação com associações empresariais ou sindicais.

Tendo presente que a indústria gráfica se encontrava em fase acelerada de atualização tecnológica, confrontando-se o país e a região onde se inseria com a realidade do forte abandono escolar dos jovens, propus que se privilegiasse a modalidade de formação do sistema aprendizagem, sistema dual de formação, orientada para a dupla certificação (escolar e profissional) dos jovens e simultaneamente envolver os ativos empregados, com prioridade para os tutores que enquadrariam os jovens nas empresas, conquistando a participação e comprometimento da associação empresarial e, por essa via, de toda a indústria gráfica, promovendo a atualização, reciclagem e reconversão profissional de trabalhadores e chefias, melhorando também a qualidade da função gestão.

Esta minha abordagem enquadra-se no pressuposto da articulação necessária entre sistema produtivo e sistema formativo, uma vez que não há emprego sem empregadores e a formação dos jovens e ativos é a melhor forma de qualificar o emprego, prevenir o desemprego e melhorar a competitividade.

Assim, a associação da indústria gráfica, como parceira primordial do projeto, foi envolvida ativamente quer na elaboração do plano de formação, quer no processo formativo, dinamizando o projeto junto das empresas suas associadas, como entidades enquadradoras dos formandos em formação, em contexto real de trabalho, validando sistematicamente o plano formativo e conteúdos programáticos, métodos e técnicas pedagógicas, participando em reuniões de avaliação e elaboração de planos de estágio.

Convém aqui realçar que um dos objetivos concomitantes que se pretendia atingir com esta estratégia era permitir a modernização das empresas e a abertura a novos profissionais, sem que isso criasse desequilíbrios geracionais no quadro dos trabalhadores e gestão quanto ao domínio das novas tecnologias aplicadas à indústria gráfica e da comunicação e informação.

Coube-me a responsabilidade da elaboração do plano formativo, plano de equipamentos, seleção de formadores e constituição de recursos pedagógicos, incluindo programas de

formação e a documentação técnico-didática e pedagógica complementar, bem como a relação com as empresas no sentido de garantir a sua colaboração no acolhimento dos jovens em aprendizagem, em contexto real de trabalho, acompanhando a atividade dos tutores responsáveis pelos formandos.

Devo salientar a experiência transnacional que me foi proporcionada pela participação na iniciativa comunitária Euroqualificação, enquanto perita de ligação emprego/formação no domínio da indústria gráfica, que tinha como objetivos a elaboração de programas de formação comuns, que permitiam a mobilidade dos trabalhadores no âmbito do espaço comunitário europeu.

A minha intervenção implicou a coordenação dos peritos nacionais, estudo dos perfis profissionais, análise sócio-técnica do setor da indústria gráfica e do mercado de trabalho, elaboração dos programas nacionais, coordenação dos intercâmbios e participação em reuniões transnacionais, envolvendo países como a Inglaterra, Bélgica, Holanda e Irlanda.

Esta vivência cultural vem acentuar a minha exigência pela qualidade do processo formativo, que percorria os aspetos físicos e materiais, instalações e equipamentos, mas sobretudo as questões organizativas e pedagógicas, numa procura de maior envolvimento dos intervenientes, sobretudo formadores e tutores e participação dos formandos em experiências de aprendizagem diversificadas, estimulando a abertura, a iniciativa individual e liberdade criativa.

O primeiro prémio de melhor stand atribuído, por unanimidade, ao centro, no FORME 93 - evento para a divulgação de projectos de formação e emprego dinamizado pelo IEFP-, é disso testemunho concludente, o que vem demonstrar já uma maturidade do projeto e uma apropriação dos valores constitutivos.

Este trabalho foi realizado no período que decorre entre 1986 e 1994.

Consolidada esta experiência, venho a integrar em 1994, como técnica superior consultora, o quadro técnico do novo centro de emprego de Sintra, com uma cobertura parcelar do

concelho, dada a sua dimensão demográfica e territorial, no contexto da área metropolitana de Lisboa, onde resido e cuja comunidade e realidade conhecia.

Transporto comigo um novo olhar sobre o emprego, a partir da formação contextualizada e enquadrada pelo sistema produtivo, e rapidamente me apercebo da sua desfocagem do desempregado, enquanto pessoa com necessidades e expetativas, desenquadrado do seu contexto, caracterizando-se a atuação técnica por um pendor mais burocrático-administrativo em que os desempregados contam sobretudo como registos numa aplicação informática, sistema de informação e gestão da área do emprego (SIGAE), que se torna o centro das atenções e fonte de poder para quem o domina, apresentando-se a gestão do centro passiva e fechada intramuros.

O setor da colocação – ajustamento procura-oferta, ocupava um lugar central na atividade do centro, e o encaminhamento dos jovens para a rede de centros de formação, relegando a gestão dos programas de criação de emprego, ou de apoio à inserção: estágios profissionais e programas ocupacionais para segundo plano, não se percebendo o seu verdadeiro alcance na empregabilidade e incremento do empreendedorismo e da modernização das empresas pela via da entrada de trabalhadores qualificados aumentando as competências de gestão.

Revelado o meu perfil, são-me atribuídas tarefas de extroversão do centro, dinamizando a informação interna e externamente, procurando dar visibilidade à atividade do centro e às medidas ativas de apoio ao emprego e formação profissional disponíveis, envolvendo os parceiros sociais nas tarefas centrais do centro de emprego.

Este processo veio a constituir uma caminhada para a criação de trabalho em rede e consolidação de uma relação de confiança e conhecimento das valências, programas e medidas de um centro de emprego, por parte dos utentes, pessoas desempregadas e entidades empregadoras privadas e públicas, e outros organismos prestadores de serviços públicos.

Entendido como uma evolução profissional natural, em 1999, sou nomeada Diretora deste Centro de Emprego, em regime de comissão de serviço, em cujo cargo me mantenho até 2008, facto que foi sublinhado pela presença dos parceiros sociais mais representativos e dinâmicos do concelho no ato público de tomada de posse,

É sobre esta realidade de dirigente intermédio que vou debruçar-me com maior profundidade, descrevendo a minha ação, enquadrada pela missão e objetivos do IEFP, I.P., estrutura das unidades orgânicas locais e atribuições genéricas dos centros de emprego, subdelegação de competências de gestão, e demais normativos e orientações técnicas desenhadas a nível central.

Antes de enumerar as diversas vertentes da minha atuação devo enunciar o quadro de valores e pressupostos que subjazem às minhas ações:

Grande adesão e identificação com a missão do IEFP que se objetiva numa elevada motivação e prazer no desempenho primeiro de funções técnicas de primeira linha e posteriormente na coordenação e direção de serviço;

Consciência do papel do servidor público que deve nortear-se pelo respeito dos princípios constitucionais e civilizacionais, desenvolvendo a ação com robustez cívica e moral, sem medo de correr riscos;

Perceção da importância que a ação do dirigente intermédio pode ter na melhoria das condições de vida dos cidadãos da comunidade onde se insere, assumindo-se como ativista do desenvolvimento, abrindo as portas à afirmação de todos os envolvidos, através duma comunicação genuína intra e interorganizacional, assumindo com coragem a assunção de propostas para o futuro, num clima de co-responsabilização;

Mobilização de informação relevante e de conhecimentos facilitadores duma evolução natural para uma gestão de proximidade às realidades, numa postura reflexiva e crítica que procurei sempre dar conta, com sentido de responsabilidade cívica, aos dirigentes superiores na escala hierárquica e funcional, colocando-me no papel de mediadora com a realidade territorial.

Elevado envolvimento nos programas e projetos de parceria, integradores das intervenções e facilitadores da inserção profissional, nomeadamente ao nível dos programas de aprendizagem, formação/emprego, rendimento mínimo garantido (RMG) e criação de rede de Unidades de Inserção na Vida Ativa (UNIVA) e Clubes de Emprego, junto de autarquias, escolas e entidades associativas empresariais e IPSS.

Aprofundamento de todas os normativos e orientações técnicas tendo em vista a sua operacionalização no terreno, tentando ser interpretada empenhada na sua implementação.

Fidelidade às orientações técnicas e metodológicas tendo em vista o cumprimento dos objetivos.

É neste quadro que no ato de posse, ocorrido em junho de 1999, apresento um texto que pode consubstanciar uma verdadeira carta de missão e valores, onde explano e sintetizo um conjunto de quinze ações de partida, tendo em conta o diagnóstico e o conhecimento no terreno da realidade onde ia intervir.

Carta de Missão
Objetivos
Criação de dinâmica interativa com o espaço socioeconómico envolvente. Modelo de funcionamento aberto, humanizado e flexível relativamente às necessidades tanto dos indivíduos como das organizações. Modernidade nas instalações, organização e métodos. Reforço da eficácia da ação do centro de emprego enquanto serviço público, investindo na inovação de práticas e metodologias, na formação do pessoal e na sua aproximação à realidade sociocultural da região. Promoção e execução de medidas de combate ao desemprego e exclusão social. Abordagem preventiva do fenómeno do desemprego. Adoção de mecanismos de auscultação aos desempregados. Diagnóstico integrado e participado da realidade concelhia. Concertação de estratégias a nível setorial e regional e aprofundamento das parcerias. Animação de uma rede formativa articulada que rendibilize ao máximo as estruturas públicas e privadas existentes. Dinamização da rede de Univas e Clubes de emprego como plataforma indispensável entre a educação/formação/emprego. Intercâmbio de experiências a nível nacional e transnacional. Empenhamento na criação de condições à implementação e desenvolvimento da rede regional para o emprego. Alargamento da atuação do centro de emprego ao todo concelhio, num quadro de harmonização administrativa e territorial. E, finalmente, assegurar uma conduta ética de serviço público garantindo condições de igualdade de oportunidades e de participação social a todos.

Figura 1 – Carta de missão apresentada na tomada de posse (1999)

Fonte: Análise do autor

1.2. Gestão de um Centro de Emprego

A intervenção do dirigente de um centro de emprego do IEFP, I.P., enquanto serviço público de emprego nacional, encontra-se enquadrada pelas orientações e diretivas do órgão diretivo, a partir da orgânica e estatutos que dependem da missão e atribuições que a lei orgânica do ministério da tutela lhe confere, que foi variando ao longo dos anos, sem perder nunca a missão principal de execução das medidas de política de emprego, nomeadamente de formação profissional.

De acordo com artigo 28º do decreto-lei (DL) n.º 637/2007, de 30 de maio, aditado pelo DL n.º 157/2009, de 10 de julho, são publicadas as competências do centro de emprego.

Competências do centro de emprego
<p>Incentivar e promover, a realização das ações conducentes à adequada organização, gestão e funcionamento do mercado de emprego envolvente.</p> <p>Potenciar o ajustamento entre a procura e a oferta de emprego e de formação profissional, visando a promoção do emprego.</p> <p>Recolher e difundir informações sobre a situação e perspetivas do mercado de emprego e proceder às análises necessárias, considerando, em especial, o conhecimento e a caracterização da procura e da oferta.</p> <p>Incentivar as autarquias e demais entidades públicas, as organizações de empregadores e de trabalhadores e outras instituições vocacionadas para o desenvolvimento local, no sentido de que, na sua atuação, sejam consideradas as problemáticas do emprego, da formação e da reintegração dos grupos sociais mais desfavorecidos.</p> <p>Colaborar na deteção de necessidades locais de formação e integração profissional, propor a sua realização e assegurar-lhes o acompanhamento e apoio necessários.</p> <p>Proporcionar serviços de informação e orientação profissional, tendo em conta os públicos prioritários, designadamente os jovens, os desempregos de longa duração, as mulheres, os grupos sociais desfavorecidos e os ex-formandos.</p> <p>Apoiar e dinamizar a realização de programas de formação profissional e de criação de postos de trabalho.</p> <p>Suscitar iniciativas inovadoras que se traduzam na integração de grupos específicos de candidatos a emprego, em particular os grupos sociais mais desfavorecidos.</p> <p>Assegurar um atendimento integrado e personalizado dos indivíduos ou entidades utentes do centro, propiciando o apoio técnico e administrativo mais adequado ao encaminhamento das solicitações que lhe sejam colocadas.</p> <p>Articular com os centros de formação profissional de gestão direta e participada, com outras entidades formadoras acreditadas e com os centros novas oportunidades, com vista ao encaminhamento dos seus utentes, na perspetiva da sua qualificação profissional para as necessidades do mercado de trabalho.</p>

Figura 2 – Lista das competências atribuídas aos centros de emprego

Fonte: Adaptado do DL n.º 637/2007, aditado pelo DL n.º 157/2009

No quadro da estrutura orgânica do IEFP, I.P., os centros de emprego encontram-se na dependência das delegações regionais, tendo os seus dirigentes competências subdelegadas através de despachos e deliberações publicados no diário da república.

No que me toca existiram dez atos administrativos (despachos e deliberações) de subdelegação de competências que coincidem com as mudanças de titulares dos órgãos diretivos e delegações regionais, e que cobrem a gestão de 1999 a 2008.

Essa subdelegação de competências incide sobre poderes nos seguintes âmbitos:

Âmbito geral, que respeita à correspondência e expediente necessário ao funcionamento geral do centro e autorização de despesas até ao limite que variou de 12.500 a 25.000 euros, com locação de bens móveis, aquisição de bens e serviços, com algumas exceções;

Âmbito dos recursos humanos, competências restritas à gestão corrente: férias, dispensas e justificação de faltas, intervenção disciplinar;

Âmbito das áreas do emprego, formação, certificação e inserção, competências mais alargadas sobre decisões sobre a concessão dos apoios técnicos e financeiros ou de outros incentivos previstos no âmbito de outros programas, ações e medidas em vigor na área do emprego, formação profissional e inserção, cuja gestão, execução e decisão se incluam nas atribuições e nas competências conferidas ao IEFP, I.P.;

Âmbito das instalações – cedência temporária de instalações.

Todas estas competências são exercidas em articulação com os serviços centrais e regionais. Como se infere o grau de autonomia na ação do dirigente intermédio encontra-se limitado no que se refere à gestão de recursos humanos e instalações, e mais alargado no que se refere à gestão quanto à decisão sobre os apoios técnicos e financeiros envolvidos nos programas e medidas de apoio aos utentes do centro, com metas orçamentais e físicas e objetivos definidos superiormente, monitorizados a partir da delegação regional.

Pese embora esta realidade, nunca me deixei aprisionar pela teia do seguidismo amorfo, mas antes procurei reinventar a gestão do centro, através da minha liderança, ganhando algum espaço de auto-organização e inovação local (informal), que se traduziram em respeito institucional e resultados otimizados face aos recursos disponibilizados, assumindo-me como interlocutora no sentido descendente e ascendente apesar de alguma tensão construtiva com o poder central.

Assim, a minha ação como dirigente do centro de emprego de Sintra incidu sobretudo em áreas diversificadas.

Áreas de intervenção prioritária
<p>Gestão criteriosa de recursos humanos, financeiros e materiais e patrimoniais alocados ao centro. Colaboração na elaboração de plano de atividades e orçamento anual e sua monitorização, controlo e avaliação da execução. Desenvolvimento de ações conducentes à organização e gestão e funcionamento do mercado de emprego, colocando rigor técnico nas decisões. Promoção do emprego, através do ajustamento da oferta/procura de emprego e formação profissional. Atendimento integrado e personalizado e perspectiva de desenvolvimento individual e familiar para a sustentabilidade social. Articulação com os centros de formação de gestão direta e participada do IEFP, I.P., e outras entidades formadoras externas. Dinamização de parcerias concertadas de promoção do emprego e combate ao desemprego, envolvendo as entidades públicas vocacionadas para o desenvolvimento local da administração central direta e indireta do Estado, autarquias locais, IPSS e setor produtivo. Apoio ao fortalecimento do setor associativo e setor de solidariedade social. Visão integrada das respostas de educação e formação, tendo dinamizado a constituição de uma rede alargada de Univas e Clubes de Emprego, com cobertura das escolas, autarquias e outras entidades associativas, designadamente empresariais e apoio social, como <i>interface</i> do sistema educativo/formativo e sistema produtivo. Colaboração na discussão dos estudos para a elaboração do plano estratégico do desenvolvimento do concelho no quadro da área Metropolitana de Lisboa. Desenvolvimento de serviços e programas de orientação profissional. Desenvolvimento de projetos formativos em parceria com entidades vocacionadas para responder às necessidades de candidatos em desfavorecimento em relação ao mercado de trabalho, designadamente pessoas com deficiência, famílias monoparentais, ex-toxicodependentes, beneficiários do RSI e imigrantes. Criação de condições ao desenvolvimento de uma cultura de serviço público, respeitando a conformidade legal, normativa e prestação de contas.</p>

Figura 3 – Lista das áreas de intervenção prioritária

Fonte: Análise do autor

Como corolário desta postura saliento a minha participação ativa em todos os projetos de parceria do concelho, sendo proponente de iniciativas para melhor desenvolver a missão do IEFP, I.P. a nível local, sobretudo junto das pessoas em desfavorecimento em relação ao

mercado de trabalho, com destaque para as pessoas portadoras de deficiência, beneficiários do rendimento social de inserção, imigrantes, desempregados de longa duração.

As representações institucionais foram sempre tomadas por mim como oportunidades de afirmação da pertinência social do serviço público de emprego e envolvimento dos parceiros públicos e privados em soluções para o emprego e combate ao desemprego e exclusão social, com destaque para os seguintes *fora*:

Conselho Local de Educação do concelho de Sintra, de 2001 a 2004, e Conselho Municipal de Educação do concelho de Sintra, de 2004 a 2008, com uma participação ativa na definição da Carta Educativa (2007) para o concelho de Sintra e articulação com a área do emprego e formação profissional;

Conselho Local de Ação Social da Rede Social do concelho de Sintra, de 2000 a 2008, com participação decisiva na animação da rede de parceiros e elaboração do Diagnóstico Social do Concelho de Sintra, com uma contribuição decisiva na elaboração e operacionalização dos seus Planos Anuais de Atividades e elaboração dos relatórios de actividades;

Rede Regional para o Emprego da Grande Lisboa, de 2000 a 2008, dinamizando a rede e desenvolvendo projetos alinhados com os eixos prioritários, relacionados com as medidas de política e formação em execução do IEF, em articulação com os parceiros sociais aderentes, para uma maior ativação da atividade, rendibilização de recursos e aproveitamento de sinergias;

Comissão Local de Acompanhamento do RSI/RMG do Concelho de Sintra, com uma intervenção muito atuante, numa problemática tão sensível, pugnando por um tratamento articulado das necessidades dos beneficiários com os serviços da segurança social, promovendo o atendimento integrado, e dando especial enfoque ao desenvolvimento das respostas contratualizadas nos programas/acordos de inserção;

Conselho Municipal para a Qualificação, Emprego e Empreendedorismo (CMQEE) do Concelho de Sintra, de 2006 a 2008, criado sob minha proposta, numa perspetiva de envolvimento estruturado e partilha de responsabilidades, e atribuições na promoção do

emprego e combate ao desemprego e desenvolvimento local, por parte da autarquia e outras entidades com interesses nestes domínios, potenciando o trabalho integrado das duas redes instituídas: rede regional para o emprego da grande lisboa e rede social do concelho;

Membro do júri para a atribuição do selo de Qualidade aos artesãos do Concelho de Sintra de 2001 a 2008, estimulando o empreendedorismo, registo na atividade e dinamizando os apoios nesta área junto dos destinatários, sensibilizando a autarquia na agilização dos licenciamentos;

Partindo dum conhecimento profundo da realidade e forte comprometimento com a mudança, no sentido da melhoria da prestação de serviços, que respondessem às necessidades dos utentes, apresentei várias propostas estratégicas, tendo em vista a dinamização da participação das entidades públicas e privadas e associativas no desenvolvimento local, com preocupações de equidade social e institucional na afetação de recursos, orientando-os para o enriquecimento dos cidadãos e organizações;

Proponente da criação do Centro de Formação Profissional de Sintra, no quadro da melhor cobertura da rede de centros de formação profissional do IEFP,I.P., valência imprescindível ao desenvolvimento integrado do emprego com a formação, enquanto medida de política ativa estratégica, objeto de despacho datado de 26 de Dezembro de 2002, do então Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional;

Co-proponente de Fórum Local para a Qualificação/Emprego e Empreendedorismo do Concelho de Sintra em Maio de 2004, aprovado por unanimidade pela Assembleia Municipal da Câmara Municipal de Sintra em 2004.08.25, adotando o estatuto jurídico de Conselho Municipal para a Qualificação, Emprego e Empreendedorismo (CMQEE) do Concelho de Sintra, na sequência do diálogo estabelecido com as associações empresariais de âmbito regional e local, numa perspetiva de envolvimento estruturado e partilhado de responsabilidades, e atribuições para um desenvolvimento estratégico do concelho, com um peso dominante em termos da população e do emprego na área metropolitana de Lisboa;

Com este conselho municipal, pretendia-se territorializar as soluções em função das problemáticas caracterizadas através do diagnóstico social do concelho, assumindo a autarquia um papel preponderante, como entidade administrativa pública abrangente na dinamização

concertada da intervenção social com outras entidades públicas das áreas do emprego, formação e educação, em pé de igualdade com o associativismo empresarial representativo do pulsar do sistema produtivo.

Coloca-se, assim, o sistema produtivo como fator imprescindível ao sucesso da integração dos desempregados no mercado de trabalho, a partir do qual se devem estruturar as medidas orientadas para a empregabilidade, criando condições ao desenvolvimento de uma abordagem multidimensional e interdisciplinar, melhorando a produtividade e favorecendo a competitividade, mobilizando todas as competências inovadoras e recursos locais dos operadores sociais no terreno.

Proponente da reorganização territorial das estruturas de emprego para o concelho de Sintra que veio a ser contemplada na alteração dos estatutos do IEFP, I.P. (Portaria n.º 570/2009, de 29 de Maio), fazendo coincidir a área de intervenção das estruturas de emprego com a área autárquica de referência, numa perspetiva de harmonização administrativa e racionalização das estruturas do emprego no âmbito da Delegação Regional de Lisboa e Vale do Tejo.

Esta proposta assentou num estudo comparativo do desemprego registado por concelho e por centro de emprego, correlacionando-os com os recursos humanos afetos a cada centro, atento o pressuposto do princípio da equidade na prestação de serviços públicos, tanto para os utentes, como para os trabalhadores.

O respeito pelas especificidades dos cidadãos, e bom acolhimento do centro em relação a todos é reconhecido pelas entidades representativas, com destaque para o Certificado de Boas Práticas de Acolhimento e Integração de Imigrantes em Portugal, atribuído ao Centro de Emprego de Sintra que dirigia, em 2007.12.18, pela Organização Internacional das Migrações (OIM), Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) e Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento (FLAD).

Enquanto narrativa profissional, posso afirmar que tudo foi feito em prol das gentes e cidadãos de Sintra, no pressuposto que cabe às populações locais autodeterminarem-se na procura do desenvolvimento da sua região e terra de acolhimento.

CAPÍTULO 2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1. Do Estado liberal ao Estado social

O Estado liberal, como subtipo do Estado Moderno, tem um papel fundador para a A.P. cujos princípios políticos Amaral apresenta (2002):

Os seus aspetos políticos fundamentais são o aparecimento das primeiras repúblicas nos grandes países ocidentais; adoção do constitucionalismo como técnica de limitação do poder político; reconhecimento da existência de direitos do homem, anteriores e superiores ao Estado, que por isso o Estado deve respeitar; proclamação da igualdade jurídica de todos os homens, independentemente do nascimento ou de outros fatores; plenitude do Estado-Nação; adoção do princípio da soberania nacional; aparecimento dos partidos políticos, do sistema de governo representativo e do parlamentarismo; subordinação do Estado à lei; prática do liberalismo económico; reforço substancial das garantias individuais face ao Estado. (Amaral, 2002, p. 77)

É de notar que esta realidade conhece o seu declínio na primeira metade do século XX, onde nasce uma nova formulação do Estado, conhecida pelo nome de Estado constitucional ou social, onde predominam aspetos que segundo Amaral abrangem uma grande diversidade político-social e jurídica (2002):

(...) Praticamente todos os Estados têm uma Constituição, mas esta já não significa sempre um modo de limitação do Poder, é muitas vezes uma forma de legitimação do arbítrio estatal; proclama-se em todos os países o princípio da legalidade, mas esta cede em muitos deles perante a razão de Estado; ao lado dos direitos, liberdades e garantias individuais surgem os direitos económicos, sociais e culturais, mas enquanto

para os democratas os segundos acrescem aos primeiros, para os totalitários são uma justificação da limitação ou supressão dos direitos, liberdades e garantias individuais; aumenta consideravelmente o intervencionismo económico. (...) Entre as democracias pluralistas, as ditaduras fascistas, os socialismos autoritários do Terceiro Mundo e o totalitarismo nazi ou comunista, nada ou quase nada há em comum, de um ponto de vista jurídico-constitucional. (p. 81-82)

Esta formulação do Estado social levanta algumas interrogações porquanto é definida uma linha divisória sobre estas duas conceções do Estado, i. e., o Estado liberal garante da democracia e promotor das garantias e liberdades individuais e o Estado de inspiração Rousseauiana defensor do centralismo democrático onde a participação democrática é reduzida à aceitação de uma subordinação das liberdades individuais, ao querer da comunidade que define a orientação para todos os indivíduos.

Esta última formulação quanto às garantias dos particulares levanta de *per se* problemas sobre o enquadramento de qualquer A.P. e enuncia de forma nítida os perigos que as práticas administrativas transportam quando não são suportadas e enquadradas no respeito pelas liberdades, a autonomia dos cidadãos e das suas organizações.

2.1.1. Enquadramento constitucional da administração pública

Pretende-se enquadrar numa leitura mais abrangente os princípios que subjazem à organização do Estado constitucional ou social a que pertencemos, relacionando os princípios constitucionais com a organização e estrutura da administração pública portuguesa valorizando a importância das liberdades individuais e as garantias dadas aos cidadãos numa perspectiva de modernidade do Estado Português e de resposta aos desafios de uma globalização cada dia mais presente na vida do cidadão e nas suas opções de vida.

Estes pressupostos acabam por ser operacionalizados em dois objetivos essenciais à prossecução e continuação do Estado de direito e do regime democrático, isto é, a estrutura

organizativa da A.P. e da sua ação no terreno e subsequentemente o carácter instrumental da descentralização e desconcentração administrativas que reforçam o cariz moderno e humanista da Constituição da República Portuguesa (CRP) alimentando os princípios que norteiam a administração estadual.

2.1.2. Princípios fundamentais

A CRP aborda no seu art. 266º os princípios fundamentais da Administração Pública, nos seus pontos 1 e 2, os diversos princípios que enformam a administração pública portuguesa e que se articulam entre si e se resumem da seguinte forma:

- a) A administração pública está subordinada à C.R.P.;
- b) O princípio do Estado de direito é o da subordinação à lei;
- c) A articulação entre o princípio da constitucionalidade e o princípio da legalidade em sentido estrito;
- d) O princípio da igualdade;
- e) O princípio da proporcionalidade;
- f) O princípio da justiça;
- g) O princípio da imparcialidade.

Sendo claro para o cidadão mais atento que a leitura decorrente da CRP enquadra a república portuguesa num Estado de direito democrático regulado pela soberania do seu povo dentro da legalidade, definindo os contornos da cidadania portuguesa, e não da nacionalidade, como prevalecia no Estado Novo, não fazendo distinção entre cidadãos originariamente portugueses e cidadãos naturalizados, para qualquer direito (Canotilho & Moreira, 1993), delimitando um território histórico e cultural dentro de um Estado unitário que «respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.» (cf. art. 6º da CRP)

A enunciação destes princípios enquadra a A.P. definindo-lhe uma orientação cuja operacionalidade se encontra construída e regulada em torno da autonomia local e relação com as autarquias locais, bem como, na descentralização administrativa promovendo «a transferência de poderes estaduais para outras entidades jurídicas públicas (...) criadas

sobretudo pelo Estado para melhor desempenho das suas tarefas, como os institutos públicos e as empresas públicas.» (Canotilho & Moreira, 1993), reservando-se para o Estado funções de direção e orientação gerais e superintendência na sua relação jurídica e subordinação da AP.

2.1.2.1. Princípios estruturantes

Acresce aos princípios constitucionais, atrás apresentados, uma estrutura organizatória explanada no art. 267º que define os princípios e os objetivos inscritos na matriz de ação da AP e que são:

- a) Evitar a burocratização;
- b) Aproximar os serviços das populações;
- c) A participação dos interessados na gestão efetiva dos serviços administrativos (democracia participativa);
- d) A descentralização administrativa;
- e) A desconcentração administrativa;
- f) A relação entre os poderes de direção e a superintendência do governo;
- g) As associações públicas sujeitas aos princípios da excecionalidade, da especificidade, da não concorrência com os sindicatos e da democracia internam;
- h) O princípio de racionalização; e
- i) A garantia da participação dos interessados na formação das decisões ou deliberações administrativas.
- j) Eficácia e a unidade de ação da A.P.;
- k) Subordinação dos poderes públicos ao direito e reforço das garantias dos particulares;
- l) O Estado de direito democrático que emana da CRP, constrói-se numa conjugação entre subordinação à constituição e à lei, reforçando as garantias jurídicas dos particulares frente à AP. A relação existente entre a AP e o cidadão é, não raras vezes, desequilibrada e potencialmente conflituante o que obriga a uma atenção reforçada por parte das instâncias políticas e do legislador bem como a uma maior envolvência e atividade dos cidadãos nas suas práticas de prestação de contas;

m) O aprofundamento da democracia passa de forma segura pela intervenção do Estado onde não se espera, apenas, que corrija a conjuntura, mas pretenda modificar as próprias estruturas económicas e sociais, com vista à realização duma maior justiça social onde seja patente a intervenção estadual no combate à ubiquidade e peso compressor de uma AP, por vezes, envolvida num processo de redução do espaço das liberdades dos cidadãos aumentando cada dia mais a dependência destes, para a satisfação de necessidades vitais dos serviços públicos da AP. (Machado, 1978)

Este quadro de sustentabilidade relacional entre os cidadãos e a AP assegura que o direito e as garantias jurídicas prevaleçam nas diversas modalidades de intervenção ora da administração ora do cidadão, elo mais frágil, que terá de ver garantido através do Estado de direito a sua liberdade e autonomia usando as potencialidades oferecidas pela CRP, a lei e os mecanismos previstos de proteção inclusos na abordagem e implementação do papel orientador do Estado no que toca à descentralização e a desconcentração administrativas.

Associando, ainda, aos aspetos instrumentais da descentralização a autonomia de decisão elemento estruturante das liberdades e garantias outorgadas aos cidadãos num Estado de direito democrático onde as lideranças emanam da visão moderna e inovadora da A.P. construídas em torno dos ideais democráticos de partilha e parcerias de cidadania.

Na análise dos princípios fundamentais inscritos na CRP e objetivos adstritos à AP, não pode deixar de realçar-se o novo olhar sobre o Estado como garante e suporte de uma realidade que vem sendo construída, há cerca de 200 anos, e que obriga a uma reflexão contextualizada sobre a função estado para a qual Machado chama a atenção (1978):

Só enquanto suporte e portador de um *Ethos* o Estado poderá ser concebido como algo situado acima dos confrontos e lutas entre os poderes sociais de fato. E, só como tal, só como cúpula, fará sentido que ele imponha a sua arbitragem às forças que exprimem interesses setoriais ou parcelares, em vez de se limitar a ser um simples instrumento dessas forças e a expressão, a cada momento, da resultante do respetivo jogo. Pelo menos de *jure* assim teria de ser. (p.53)

O papel atribuído à AP faz do Estado o árbitro e garante das liberdades dos cidadãos promovendo esse mesmo Estado de feição liberal «no sentido de que a sua própria estrutura aponta para uma dinâmica de autonomia, isto é, de liberdade de auto-organização e de autodeterminação (polaridade descentralizadora» (Machado, 1978, p. 102), construindo um tecido social baseado no princípio da subsidiariedade cuja superintendência e subordinação jurídica da AP incentiva à participação dos particulares em ordem a preservar a autonomia local e os agentes de desenvolvimento espalhados por todas as organizações dinâmicas que a sociedade civil gere no pressuposto do interesse geral.

Assumindo-se, dessa forma, uma nova conceção de interesse geral herdeira da evolução ocorrida no conceito de interesse público porquanto tal desiderato já não se restringe apenas ao monopólio existente do público em relação ao privado fazendo também da AP um interprete privilegiado e empenhado na concretização e materialização do processo de descentralização e de desconcentração administrativas, alicerçando a sua ação em lideranças construídas através da inovação e da mudança organizacional em estruturas desconcentradas.

Assim se pretende um certo nivelamento dos interesses públicos e privados e se transforma o mito do Estado todo-poderoso numa relação de coordenação (Machado, 1978) consubstanciada na superintendência que doravante deverá pautar, em sede de *governança*, a definição de interesse geral, sendo o corolário o produto do desempenho de múltiplos atores, públicos e privados, que contribuem para a prossecução das políticas públicas (Gomes, 2000).

2.1.3. Caráter instrumental da descentralização e desconcentração administrativas

A Constituição estabelece formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação da AP e dos poderes de superintendência e tutela dos órgãos competentes, atribuindo, desta forma um carácter instrumental a estes princípios relativamente e face aos outros princípios organizadores da AP, destacando-se a importância que a superintendência assume promovendo de fato, segundo Amaral, o Estado de direito democrático na intenção de levar por diante a de superintendência como poder de orientação (2002):

(...) De fato, a tutela administrativa é um conjunto de poderes de *controle*: pretender encaixar nesta noção um poder de *orientação* é confundir o inconfundível, porquanto orientar será sempre qualitativamente diferente de controlar: orientar é definir objetivos, apontar caminhos, traçar o rumo alheio; controlar é apenas fiscalizar e garantir o respeito por certas normas ou valores. (p. 721)

Necessário se torna definir os conceitos de descentralização e desconcentração, sendo a descentralização um processo que pode ser político e administrativo, podendo assumir uma base territorial e funcional, onde ocorre uma transferência de atribuições através da devolução de poderes, mediante a criação de pessoas coletivas de direito público (institutos públicos ou autarquias institucionais) a cada uma das quais comete o exercício de uma atribuição ou de um feixe de atribuições (Canotilho & Moreira, 1993).

Por outro lado a desconcentração pressupõe a delegação de poderes, mediante a delegação nos órgãos estaduais periféricos (ou seja, nas direções de serviços locais) de poderes para a decisão de certos problemas administrativos que se lhes deparem (Canotilho & Moreira, 1993).

Canotilho & Moreira defendem que a descentralização e a desconcentração administrativas pautam a sua atuação em prol da eficácia e unidade de ação da AP promovendo:

(...) O exercício da função administrativa de forma eficiente e congruente, dando cumprimento: (a) à lei geral definidora dos interesses públicos primários e garantidora da unidade de ação; (b) às regras técnicas, da experiência e da racionalidade asseguradoras da adequação, da economicidade, do rendimento, da simplicidade e da prontidão da atividade administrativa; (c) aos princípios e prescrições de coordenação, de forma a evitar duplicações, interferências e sobreposições desnecessárias. (p. 928)

Para além do que está explanado «nas principais disposições da *Carta Europeia de Autonomia Local* (1985), que vinculam Portugal.», (Amaral, 2002, p. 429), o objetivo de

estender a autonomia ao todo nacional, envolvendo interesses públicos e privados, numa visão estratégica de descentralização e defesa do interesse geral, apoiando-se na descentralização e desconcentração administrativas, permite enquadrar de forma pertinente o conceito de autonomia que o Estado pretende levar por diante e que Machado nos deixou como testemunho (1978):

A autonomia administrativa é o poder de um ente público de, no exercício das suas atribuições, praticar por si só atos administrativos perfeitos, isto é, atos de autoridade definitivos e atual ou potencialmente executórios, dos quais não cabe já um recurso hierárquico. (p. 7)

Torna-se, pois, claro que a descentralização não contraria o conceito de autonomia administrativa bem pelo contrário, favorece e engrandece tal desígnio através das opções políticas, da autonomia autárquica, local e territorial. Nesse sentido, apresenta-se uma das facetas que a autonomia encerra e que decorre duma descentralização territorial:

- O reconhecimento pelo Estado de coletividades humanas baseadas numa solidariedade de interesses;
- A gestão desses interesses por órgãos eleitos, emanados das coletividades;
- O controlo administrativo sobre estes órgãos, exercido pelo Estado.

Estas potencialidades concorrem para uma administração da *res publica* entendida como reforço da cidadania administrativa presente nos princípios e articulado defendidos pela CRP acautelando a defesa do Estado de direito através da operacionalização no terreno da administração estadual onde ocorre uma efetiva descentralização e desconcentração administrativas do território nacional.

Acresce referir que para além do exemplo apresentado existem outros matizes e contributos valiosos sobre a diversidade do carácter instrumental decorrente da implementação no terreno da descentralização, fazendo jus à vontade estadual de aumento da eficácia e eficiência da organização democrática da administração através da participação dos cidadãos.

Segundo Machado, o Estado pode «dar» liberdade e poder ao cidadão de duas maneiras (1978):

Uma delas é permitir-lhe participar na formação da vontade estadual pelo voto; a outra é reconhecer-lhe a liberdade de se auto-organizar e autodeterminar por forma descentralizada (autónoma), isto é, a faculdade de livremente se associar com os outros para a satisfação de necessidades e interesses próprios. (p. 76)

Nesta linha de pensamento se infere, e os processos de revisão constitucional sucessivos têm vindo a confirmar a importância crescente da descentralização democrática, com reflexos na organização administrativa, que o aumento da autonomia dado às regiões, ao poder local e a atenção crescente dada às empresas públicas, permitiu integrar e conciliar as estratégias de gestão pública e privada, consolidando os objetivos duma economia mais liberal, e sustentando uma dinâmica de desenvolvimento cujos benefícios para as populações acabou por sair reforçada, à época, com a entrada na Comunidade Económica Europeia (C.E.E.).

Tendo subjacente a esta realidade foi delineado a nível político, incrementar a desconcentração administrativa prosseguindo com a descentralização. Estamos sem dúvida perante um grande desafio para o Estado e a AP, que se consubstancia no reforço das virtualidades do poder local e regional, aliás visível em todo o território da União Europeia (UE).

2.2. Modelos de gestão da Administração Pública (AP)

Estamos a viver uma conjuntura mundial complexa, derivada, em grande parte, do processo de globalização, caracterizada pela forte concorrência dos mercados, aceleração da inovação tecnológica, desregulação económica e financeira, elevados défices públicos, e grande incerteza, que em certa medida se encontra evidenciada num certo desmantelamento da unidade do Estado e da sociedade nacional, com o surgimento de novas relações de poder, concorrência e subordinação a diretrizes e controlo de entidades supranacionais.

O Estado vê-se, assim, confrontado com um quadro sociopolítico de encruzilhada em relação às opções a tomar que interessam ao desenvolvimento das nações, agravado por impossibilidade, ausência de oportunidade, ou deficiente capacitação da intervenção dos cidadãos, que tem originado um défice de cidadania nas sociedades democráticas que importa contrariar.

Esta situação exige dos detentores do poder político uma atuação vigilante, proativa, multidisciplinar e certa, mobilizadora de conhecimento científico e conhecimento empírico local, para viabilizar um quadro de responsabilidade social, securizante às instituições e aos cidadãos, sobretudo aos mais vulneráveis tendo em conta os desequilíbrios criados pela pretensa mobilidade social e facilidades da globalização económica e financeira, que entrou em fase crítica, com maior incidência nos países em desenvolvimento ou economias de transição, cujo modelo político global parece estar a criar um défice de solidariedade, que pode desembocar, segundo analistas políticos e económicos em desagregação social, de contornos imprevisíveis.

Este contexto vem questionar o papel do Estado, suas capacidades e funções no quadro de sociedades democráticas, num mundo globalizado, recolocando o Estado no centro do debate, apelando para uma refundação/reformulação da sua organização para fazer face aos desafios que lhe são colocados, intra e inter-organizacionais, para responder à complexidade e exigência da sociedade e cidadãos.

2.2.1. Reforma do Estado e modernização da administração pública

O Estado vem sofrendo ao longo do tempo um processo de transformação, dependendo dos contextos sociopolíticos, oscilando entre correntes que defendem um Estado interveniente e mais presente em todas as esferas da sociedade, próximo do Estado-Providência, e outros que preconizam um Estado mínimo, apoiados nos movimentos gestionários, incentivando a adoção das práticas do mercado na governação e gestão pública.

Este processo, tem evoluído de forma pragmática e adaptativa às circunstâncias e estádios de desenvolvimento económico, num percurso de alheamento do séc. XIX à intervenção direta e, mais recentemente a funções indiretas de regulação, justificando-se a mudança para um

paradigma mais gestor, com a crise financeira, disfuncionalidades do Estado, baixo nível de confiança dos cidadãos, deficiente prestação de contas, distanciamento entre o sistema de governação e os cidadãos, globalização e mudança ideológica a favor do mercado, que se vem traduzindo numa tensão crescente entre as expectativas dos cidadãos e a *performance* do Estado (Mozzicafreddo, 2000).

A transformação do Estado tem correspondido a três grandes perspectivas teóricas de organização:

- O Estado-Providência que se caracteriza pela compensação social das situações de crescimento industrial, de carácter legal burocrático e assente num modelo hierárquico;
- O Estado Liberal que valoriza a diminuição do Estado, a descentralização, reservando ao Estado um papel catalisador, e
- O Estado/Parceria, com uma configuração em rede, atribuindo primazia à cidadania, democracia, partilha e negociação de valores, juntando, assim, à execução das tarefas sociais e apoio ao desenvolvimento económico, a promoção da cidadania e a concertação de interesses legítimos.

Às diversas concepções do Estado vão corresponder diferentes formas de configuração estrutural e de modelos de gestão da administração pública, enquanto conjunto de estruturas administrativas operacionais para execução das políticas públicas, no quadro do Estado de direito, tendo subjacente a existência de um contrato social dos cidadãos com o Estado, que implica equacionar o binómio custo/benefício ou valor social das medidas ou serviços prestados que deve ser percebido e valorizado.

Assim, a visão do Estado ao longo das últimas décadas, sobretudo a partir de 1970, vai influenciar o processo de mudança na administração pública, de forma progressiva e pragmática, tentando responder a desafios importantes que lhe são colocados pela complexidade do mercado e gestão privada, e da própria sociedade onde se evidenciam exigências e expectativas crescentes dos cidadãos, a que não são alheias influências decorrentes de contexto, tradições socioculturais e ritmos políticos.

A necessidade de reformas na AP, explicada por Mozzicafreddo, aponta razões de ordem estrutural:

O peso dos constrangimentos financeiros nas despesas do Estado resultantes do aumento dos gastos sociais, motivados pelo aumento regular das políticas inscritas no modelo social das funções do estado-providência e o conseqüente aumento dos gastos com agentes dos serviços públicos, bem como, a complexidade de funcionamento da administração pública. (p. 35)

Este pano de fundo conduz a uma maior aproximação da relação do Estado ao mercado e à introdução do modelo de gestão nele inspirado, que se designou por *New Public Management* (NPM), que pressupõe uma reorientação estratégica que tenta colmatar as lacunas do Estado-Providência e pretende atender às questões levantadas pelo modelo burocrático, a sociedade do conhecimento e a crise económica e financeira.

Esta nova orientação relega a visão burocrática da administração pública defendida por Weber (1954) que concorria para uma racionalização dos atos da administração pública, permitindo às sociedades organizarem-se de modo a proporcionar às pessoas um conjunto de bens e serviços passíveis de ser reconhecidos como verdadeiros contributos para a evolução da administração pública e das sociedades democráticas, conotando organização racional, eficiência, baseada na lei, com autoridade hierárquica, especialização funcional, algo que substituíra o exercício arbitrário do poder dos antigos regimes, para um plano de necessária reformulação da gestão do Estado.

Assim, ao longo das últimas décadas a transformação do Estado foi acompanhando a assunção por parte deste de um maior número de dimensões sociais evoluindo, naturalmente, e concorrendo para a metamorfose do Estado-Providência, abrindo espaço a novas formas de gestão do Estado democrático que se enquadra no conceito de Nova Gestão Pública da administração pública.

Deste modo, a transformação do Estado-Providência engloba e é simultaneamente moldado por quatro grandes objetivos segundo Antunes (2009):

- Nova repartição das responsabilidades entre o Estado e a sociedade;
- Parceria de responsabilidades dos cidadãos;
- Diversos níveis de governação que têm de cooperar mais estreitamente;
- Renovação das estruturas administrativas internas.

Assume uma opção pela governação e abre a possibilidade de «ter uma melhor administração pública para servir os objectivos do sistema democrático baseado na cidadania e não de ter um sistema político que sirva as necessidades da administração pública». (Mozzicafreddo, 2000)

No que toca à organização desta nova conceção sobre a gestão pública, é preciso registar que alguns dos seus princípios inspiram-se no taylorismo, tais como a eficiência e o dinheiro como principal recompensa pelo trabalho, a que se junta a cadeia de comando e os funcionários de carreira seleccionados pelo mérito, na perspectiva burocrática, elegendo como traços distintivos, o *benchmarking* a par da orientação para a qualidade e a descentralização das responsabilidades de direcção, e, ainda, a flexibilização do emprego público.

Nesta conformidade, deve acentuar-se a especificidade da administração pública, onde a gestão tem que lidar com outros princípios de gestão, para além dos da eficiência e da eficácia, como a transparência, a equidade e a justiça social (valores não sujeitos à lei da oferta e da procura).

De fato, percebe-se que a nova administração pública tem de acompanhar a evolução do Estado, dando espaço através da evolução do conceito do *NPM*, que demonstrou no terreno da prática da nova gestão pública falta de capacidade para definir um sistema de prestação de contas securizante e fiável, para um conceito plural e abrangente da *New Public Service* (NPS), entendendo o Estado como agente privilegiado do desenvolvimento e regulação económica e organizador dos subsistemas da sociedade, em parceria, permitindo uma maior aproximação à realidade e à participação dos cidadãos.

Este conceito de diversidade partilhada e de parceria contratualizado perspectiva um Estado Servidor (e Garante) que aglutina todo um conjunto de instrumentos reguladores das práticas de *accountability*, e que se resumem à prática do poder, ao posicionamento ético, à primazia da estratégia, ao assumir da competência técnica e ao desenvolvimento de uma cultura de serviço, colocados ao serviço dos seus destinatários e patrões: os cidadãos de um Estado democrático que se deve assumir como facilitador e educador.

Neste contexto de governação, percebe-se o papel da administração pública na revitalização do Estado, que se transforma e assume uma função de regulação, disponibilizando aos cidadãos ferramentas que lhes possibilitem intervir em rede e de forma organizada, desenvolvendo, num processo de aprendizagem, uma cidadania com recurso à transparência e participação, fontes de legitimidade, ao seu envolvimento como utente, fazendo jus às suas necessidades e expectativas.

No entanto, essas aprendizagens só podem ser consolidadas se, de fato, forem criadas condições para a formação e qualificação dos cidadãos, ajudando à sua integração nas estruturas de acompanhamento, controlo e supervisão e não numa mera assimilação de práticas miméticas que desvirtuem o papel da administração pública e, por arrasto, capturem as ideias democráticas e as suas instituições.

2.2.2. O poder do cidadão

A introdução das reformas na administração pública e a gestão da nova administração pública assenta em três necessidades tidas como essenciais para a evolução desta e desenvolvidas por Mozzicafreddo (2001):

- A introdução na administração pública de técnicas de gestão profissional inspiradas nas formas de gestão privada;
- A desburocratização da administração na racionalização e simplificação das normas e procedimentos administrativos;
- A proximidade da administração para com o cidadão e de uma relação mais aberta para com as pessoas.

Contudo é preciso realçar que a necessidade de reforma também advém da pressão exercida pela ação dos cidadãos que se habituaram a ter direitos, bem como, dos funcionários da administração pública que desenvolveram quadros de autonomia próprios, levando o poder político a ter de equacionar reformas estruturais e desse modo potenciar soluções e instrumentos que permitem uma maior evolução dos princípios que regem as sociedades democráticas e desenvolvidas.

Assim, o posicionamento do cidadão ora como utente relativamente «à qualidade dos serviços de atendimento fornecidos» ora como cliente no que se refere «à liberdade de escolha dos serviços e bens, a celeridade no tratamento dos assuntos e a melhoria no desempenho profissional por forma a reduzir os custos dos serviços prestados e suportados pelos clientes» (Mozzicafreddo, 2001) passa a ser um dos atores desta reforma seja qual for a perspetiva com que ele é visto, tendo em conta o seu papel cada vez mais central na evolução da administração pública e na sua gestão.

Na verdade a estes papéis atribuídos ao cidadão acrescem, ainda, outros, tais como: beneficiário quando portador de direito específico no âmbito da lógica de redistribuição, contribuinte e, ainda, eleitor e eleito quando olhado desde o ponto de vista da participação pública (Mozzicafreddo, 2001), projetando o cidadão como o lugar e o artífice da nova administração pública que lhe reconhece o seu espaço de intervenção e de acompanhamento da prestação de contas e promove a consolidação das práticas e ideais democráticos.

2.2.3. Accountability

Falar de *accountability* é em rigor e numa tradução imprecisa - prestação de contas – um conceito com várias abordagens e cuja definição se concretiza na definição apresentada por Antunes (2009):

Quanto mais avançado o estágio democrático maior o interesse pela *accountability* e que esta tende a acompanhar o avanço dos valores democráticos, tais como igualdade, participação, representatividade, trazendo consigo a necessidade de proteção dos

cidadãos contra os abusos do poder. A inexistência de um controlo efetivo e de penalizações aplicáveis ao serviço público, em caso de falhas na execução de diretrizes legítimas, enfraquece o ideal democrático do governo do povo, porque expõe os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia. (p. 68)

Os mecanismos potenciadores para a efetivação da *accountability* são os cidadãos organizados dentro das suas comunidades de referência, o desenvolvimento da consciência popular e *medias* fortes, organizados e autónomos para agir e reagir como instituição.

Porém, a importância da *accountability* para a reforma e modernização da administração pública engloba quatro grandes tipos de prestação de contas ligados ao setor público. (Antunes, 2009)

Tipos de prestação de contas (<i>accountability</i>)
Prestação de contas hierárquica – definida como interna e apresentando um elevado grau de controlo. Prestação de contas legal – resulta de fontes externas que exercem um elevado grau de controlo e validação. Prestação de contas tradicional – resulta de fontes internas mas envolve um baixo nível de controlo. Prestação de contas política – resulta de fontes externas mas envolve baixos níveis de controlo direto.

Figura 4 – Caracterização dos vários tipos de prestação de contas

Fonte: Adaptado de (Antunes, 2009)

Nesta perspetiva, importa realçar que o cidadão precisa que a AP adote um posicionamento de transparência para com ele, contratualizando um conjunto de medidas de suporte à governação que se reconhecem nos diferentes *fora* de mediação e de resolução onde será possível avaliar os objetivos e ações, bem como, compartilhar da avaliação sobre a composição dos diferentes organismos que possibilitam o dar conta.

Deste modo, o cidadão vê aumentar gradualmente o seu grau de confiança na AP, tomando em mãos o seu processo de capacitação e qualificação dos seus atos, praticando a transparência nas suas ações clarificando o seu espaço de intervenção cívica, social e cultural e, por essa via, ajudando o Estado, a nova administração pública, mais profissionalizada e liberta de individualismos e oportunismos institucionais (Mozzicafreddo, 2000).

Podemos, ainda, inferir deste novo construto baseado no desenvolvimento humano uma mais-valia com consequências para o aligeirar das funções de Estado e promover o alargamento da intervenção do cidadão através da conquista, por parte deste, de uma autonomia de rede construída numa parceria estratégica de envolvimento entre «socialização, descentralização e autonomização» já defendida por Rosanvallon (1986).

O próprio fundamento do Estado de direito e dos ideais democráticos sustentam-se, de forma inequívoca, nas palavras de Eugénio Antunes (2009), quando afirma que a prestação de contas (*accountability, imputabilité*) significa a obrigação de divulgar, explicar e justificar o que se faz e como se faz, como se cumprem as responsabilidades financeiras, política ou outras, sendo, no entanto, mais do que uma questão jurídica ou procedimental.

O lado ético da prestação de contas e dos valores democráticos manifestam-se na abertura e transparência do processo de decisão e das opções políticas, na participação dos cidadãos, clientes e grupos de interesse, e na salvaguarda e uso com parcimónia dos recursos públicos e da confiança depositada.

Nesse sentido, deve, ainda, promover com vigor atitudes e comportamentos, tendo em vista a mudança dos estereótipos políticos, sociais e culturais que não permitem a evolução dos ideais democráticos para que o Estado se torne verdadeiramente um facilitador e educador com vista a resgatar o poder do cidadão que tarda em ser reconhecido como garante da liberdade, do conhecimento partilhado e da prosperidade.

2.3. A liderança e a inovação na AP

A Administração Pública Nacional nasce verdadeiramente, em 1832, pela mão de Mouzinho da Silveira, que lhe dá a sua configuração de modernidade com base na separação de poderes entre administração e justiça, atribuindo-lhe desse modo, através dos ideários da revolução francesa de 1789, uma visão prospetiva de garantias jurídicas dadas aos cidadãos (Amaral, 2002).

Sendo certo que o direito administrativo nasce com a Revolução Francesa, coube à AP conservar a sua moldura liberal até à segunda guerra mundial, evoluindo, pois, com o advento da 3.^a República e da Constituição de 1976, para uma perspetiva de desenvolvimento das garantias dos particulares, proporcionando dessa forma um salto evolutivo importante na sociedade portuguesa.

Esta realidade faz da AP um instrumento de ação, tendo em conta a sua missão de assegurar a satisfação regular das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar económico e social que a projeta para o desafio maior da modernização do país e da qualificação dos seus cidadãos, num quadro atual de «Estado regulador», onde a *governança* assenta no exercício da autoridade dando lugar a uma *governança* baseada na criação de consensos, e a tradicional função de direção desempenhada como *pilotagem* (Gomes, 2000).

Surgem, assim, a desconcentração e descentralização como instrumentos e processos de cariz democrático permitindo uma gestão mais próxima das realidades locais e mais adequadas às exigências atuais do desenvolvimento, favorecendo o exercício de cidadania administrativa mais ativa, reforçando a democracia participativa e a legitimidade do Estado e da AP, a quem incumbe o dever fundamental da defesa e promoção do interesse geral da sociedade.

Regista-se, ainda, o papel da liderança associado à inovação na administração como ponto crucial da evolução da sociedade democrática e do Estado de direito.

2.3.1. A liderança como face visível da inovação

As lideranças continuadoras de práticas obsoletas de funcionamento da organização burocrática da AP estão sobretudo orientadas para a manutenção do *status quo*, cujo ambiente organizacional burocrático-hierárquico é avesso à inovação, na medida em que impedem a mudança na organização (Carrapeto & Fonseca, 2009).

Esta realidade leva-nos a construir o conceito de liderança, escolhendo duas definições que nos parecem mais consentâneas com uma perspectiva de evolução da organização em articulação com as percepções e expectativas dos diversos intervenientes.

Yukl (1981, citado por Politis, 2001), afirma que «a liderança é comumente definida, como processo de influência que afeta as ações dos profissionais assim como as escolhas dos objetivos, para os grupos ou para as organizações», por sua vez Bass (1990), define liderança «como uma interação entre dois ou mais elementos de um grupo que muitas vezes implica uma estruturação ou reestruturação da situação e percepções e expectativas dos membros».

Nesta linha, aceita-se a importância atribuída por Reto & Lopes (1991), citando Sims (1977), às problemáticas sobre liderança onde se afirma que «a liderança é talvez a área mais investigada e a menos compreendida do comportamento organizacional», lembrando o já exposto sobre a ligação entre liderança e inovação onde afirmamos que «as lideranças se afirmam no terreno das práticas através da inovação».

O desafio maior ao nível das políticas e à organização da AP leva a apostar de forma decisiva nas lideranças, projetando e orientando o papel do líder inovador como um aliado do Estado democrático.

Assim, apresentamos uma panorâmica de três autores que se debruçaram sobre as questões da liderança com perspectivas diversas.

Peter Senge (1999) trouxe-nos novos e modernos conceitos organizacionais na tão divulgada obra «A quinta disciplina», tais como o de “organização aprendiz”, o de pensamento

sistêmico, de complexidade de detalhes, de complexidade dinâmica, de desfasamento, entre muitos outros.

Para Senge, o pensamento sistêmico é essencial à sobrevivência organizacional, uma vez que a complexidade vai aumentando com o desenvolvimento organizacional.

Este pensamento é encarado como a pedra fundamental para o desenvolvimento da aprendizagem das organizações e, é considerado como a disciplina para ver as estruturas subjacentes às situações complexas e, discernir entre mudanças de altos e baixos equilíbrios no trabalho (Senge, 1999).

As organizações são hoje cada vez mais, fontes de complexidade, pois as mudanças ligadas às tecnologias e a tensão crescente, ligada ao cliente e à concorrência, levam os líderes a reformular as suas ações, do ambiente interno para um nível mais elevado de competências, os projetos das empresas e a sua interação com o ambiente externo. É hoje evidente que, a mudança sistematizada nas tecnologias, nos serviços e mercados, implicam um esforço constante e muitas das vezes esgotante, de inovação e de capacidade de influenciar a decisão dos níveis operacionais das organizações (Reto, 1991).

Charles Kiefer (presidente da *Innovation Associates*), citado por (Senge, 1999), diz-nos que:

A realidade é composta de relacionamentos múltiplos-simultâneos e interdependentes de causa-efeito. A partir dessa realidade, a linguagem verbal normal, extrai cadeias simples e lineares de causa e efeito. Esta é uma das razões porque os gestores são tão propensos a intervenções de baixa transformação. (p. 294)

Hooijberg & al (1997) desenvolveram um modelo holístico de liderança o qual designaram de Modelo Liderplexo. Neste modelo foram combinados vários conceitos, complexidade cognitiva, complexidade interpessoal e complexidade comportamental, para explicar competências estratégicas executivas (medidas em termos de resultados de múltiplas estratégias) e *performances* da organização finais.

Do ponto de vista destes autores, a complexidade cognitiva (diferenciação cognitiva e a integração cognitiva) e a complexidade interpessoal (diferenciação interpessoal e a integração interpessoal), afetam as competências estratégicas executivas através da diferenciação comportamental (escolha de comportamento adequado) de entre o repertório comportamental dos executivos (uma gama de comportamentos e papéis que o líder executivo domina), permitindo que para se adaptar e sobreviver de maneira bem-sucedida, os membros de um sistema precisam de uma quantidade mínima de flexibilidade, e esta flexibilidade deve ser proporcional à incerteza ou variação potencial do restante do sistema (Ashby, 1956).

Seguindo a lei de variedade requerida de Ashby (1956, citado por Dodge, 1998) vários autores discutiram que quanto mais se aproxima a complexidade cognitiva de líderes, das complexidades dos seus ambientes, mais efetivo o líder será. A complexidade cognitiva tem sido estudada a diferentes níveis das organizações, recorrendo muitas das vezes à Teoria de Sistemas Estratificada (SST), segundo vários autores citados em Dodge (Dodge, 1998) (Jacobs & Jaques, 1987; Lewis & Jacobs, 1992; Streufert & Nogami, 1989; Weick, 1978).

A SST assume estes estratos organizacionais, desde o trabalhador ao mais baixo nível, até ao gestor de topo (*Border*) da empresa. Os setes níveis são divididos em três domínios: produção, sistemas organizacionais, e sistemas estratégicos. Cada domínio sucessivo, do mais baixo para o mais alto, é marcado essencialmente por diferentes funções do líder ou tarefas críticas, períodos de tempo mais longos para tomadas de decisão e avaliação e, maiores capacidades cognitivas exigidas. Quanto mais altos são os estratos organizacionais em que o líder se move, mais complexo se torna. Quanto mais complexo o seu ambiente, mais complexo deve ser o seu cognitivo para poder operar com sucesso.

Olhando para o que têm sido estes últimos quinze a vinte anos de pesquisa nas teorias desenvolvidas à volta do conceito de liderança, constatamos que o seu contexto tem vindo a aprofundar-se de uma forma muito intensa em campos psico-socio-organizacionais.

São sobretudo os comportamentos complexos e o portfólio dos papéis de liderança que tem, sido objeto de pesquisa de muitos autores (Mintzberg, 1973, 1975; Yukl, 1981; Bass, 1981, citados por Denison, 1995). Vários têm sido os papéis de liderança propostos, os quais num variado grau incluem uma mistura de práticas de liderança e gestão.

No seu modelo, conhecido como Modelo dos Valores Contrastantes, Quinn (1984 e 1988), assume que uma visão tradicional de um contexto de dois fins como incompatível e contraditório, é característica de um baixo nível de desenvolvimento de um líder, e também assume que a habilidade dos líderes para reconciliarem estes extremos, é característica de altos níveis de desenvolvimento.

No sentido de manter a ênfase deste modelo, na liderança e na complexidade comportamental, como um portfólio de capacidades, os oito papéis do modelo estão definidos em termos de um conjunto de competências que cada papel deve desempenhar.

O quadro representado na figura 5 – O Modelo dos Valores Contrastantes: expressa o modelo dos valores contrastantes estruturado, derivado do modelo inicialmente desenvolvido, por Quinn & Rohrbaugh (1983). Este modelo inicial, teve origem numa teoria desenvolvida num sentido de encontrar os melhores indicadores de eficácia organizacional. Estes dois investigadores, basearam a sua pesquisa na análise estatística de numa lista inclusiva de indicadores de eficácia, descobriram duas grandes dimensões subjacentes à conceção de eficácia.

A primeira dimensão encontra-se relacionada com o *focos* organizacional, a qual se desloca, desde uma ênfase interna centrada no bem-estar e desenvolvimento das pessoas da organização, ao *focos* externo, centralizado no bem-estar e desenvolvimento da organização em si mesma; a segunda dimensão diferencia a preferência organizacional para a estrutura e, representa o contraste entre estabilidade/controlo e flexibilidade/mudança.

A junção destas duas dimensões forma os quatro quadrantes do modelo. O Modelo dos Valores Contrastantes estruturado, surge da necessidade de minimizar o conflito subjacente ao primeiro modelo, o qual espelhava que as organizações se querem adaptáveis à mudança e flexíveis e, em simultâneo, estáveis e controladas: um paradoxo. Ele foi desenvolvido para especificar o critério de eficácia organizacional

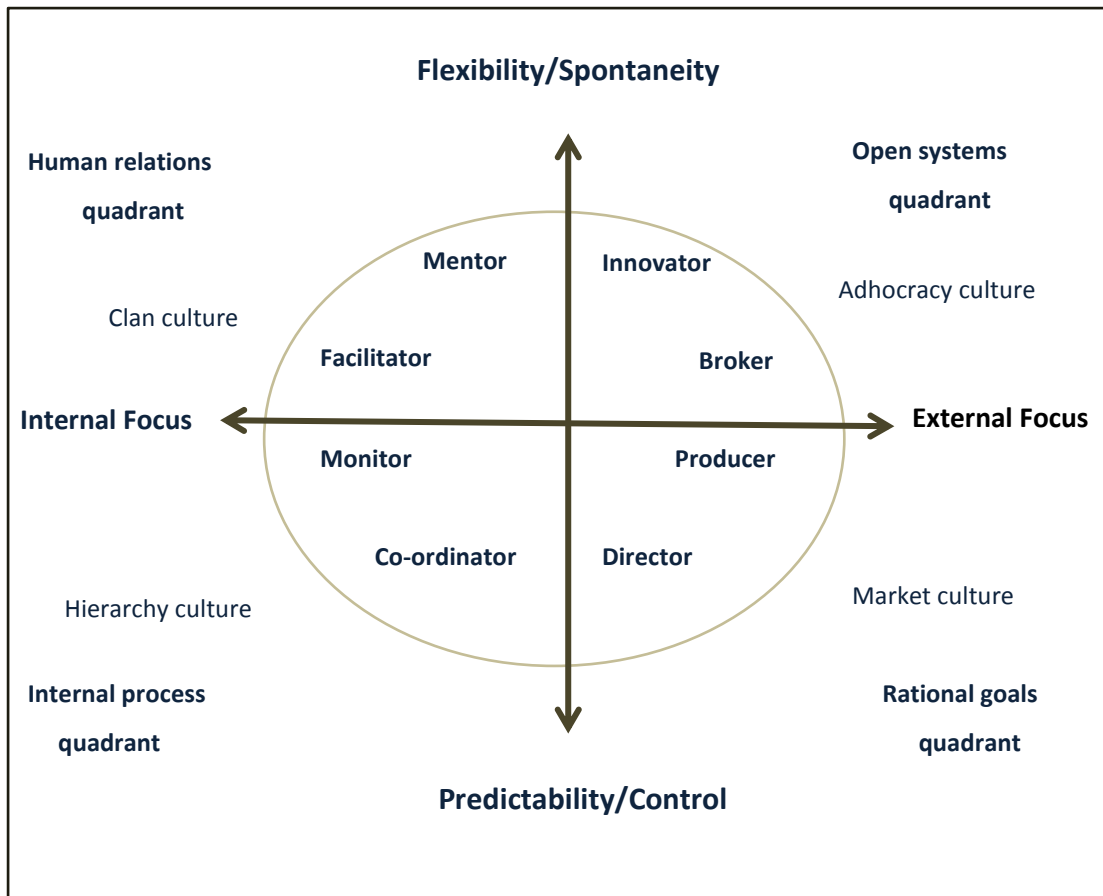


Figura 5 – Modelo dos Valores Contrastantes, adaptado do “Modelo of Leaderships: The Competing Roles in Deep Change’s Quinn (Quinn, 1996)”

O modelo acima designado (Quinn, 1988) agrupa dois papéis de liderança em cada um dos quatro quadrantes. Cada quadrante é rotulado de forma a se distinguirem as suas mais notáveis características.

2.3.1.1. Inovação: conceito multidimensional

Hoje sabe-se que a essência da inovação é a criatividade mas, também, que a outra face da inovação apresenta adjetivos como modernização, simplificação e desburocratização assumindo-se de um modo geral um discurso onde a inovação faz parte do construto da AP moderna evidenciando dois níveis de intervenção: o nível político e o nível organizacional.

No primeiro, procura-se conceber e executar as políticas mais adequadas aos desafios sociais, e no segundo aumenta-se a eficiência (mais *outputs* com menos *inputs*) e melhorar o funcionamento geral das organizações públicas, bem como a eficácia das políticas (Koch & Hauknes, 2005).

Sendo certo que para promover a inovação na administração pública é preciso ter em conta os diversos passos incluídos no estudo levado a cabo pelo *Cabinet Office* britânico (atualmente *Strategy Unit*), citado por Carrapeto & Fonseca (2009), e que são:

- Estimular e apoiar as ideias inovadoras (*benchmarking*) onde não se deve fazer importação mas aprendizagem;
- Incubação e experimentação de ideias promissoras através de projeto-piloto;
- Reproduzir e lançar numa escala mais ampla difundindo rápida e eficazmente a inovação testada oferecendo incentivos;
- Analisar e aprender para poder avaliar tanto o que funciona como o que não funciona de modo a promover a aprendizagem e a melhoria contínua.

As inovações que ocorrem na AP são formatadas através de dimensões como leveza, produtividade, profissionalização, qualidade, recetividade, ser digital. Estas inovações foram associadas, ainda, ao longo de quase trinta anos, ao nível político, nas reformas levadas a cabo por vários governos constitucionais.

Numa abordagem diacrónica da inovação na AP, privilegiou-se no X governo constitucional (1985-1987), o *New Public Management* cuja orientação mais «liberal», privatizadora, onde se preconizava a transferência de um máximo de funções públicas para o mercado e, para as que permanecem na esfera pública, se defende a sua prossecução por uma administração «desburocratizada». (Carrapeto & Fonseca, 2009)

Relativamente aos XIII e XVII governos constitucionais, assistiu-se ao abrandamento das ideias liberais assumindo uma meta-orientação que preconiza o *Reinventing Government*, mas combinado com a ideia de valorização do serviço público característica dos Estados weberianos europeus continentais, procurando-se construir uma administração recetiva, orientada para os cidadãos. (Carrapeto & Fonseca, 2009)

Assim, podemos afirmar que existe um *continuum* entre os dois governos ao longo de mais de uma década sendo patente que temos mais Administração Recetiva no primeiro e mais *Reinventing Government* no segundo governo.

A defesa destes princípios, ao nível político no que concerne à inovação incremental, permitirá explicar a adoção de certas inovações consubstanciadas em produtos direccionados ao cidadão-cliente promovendo por esta via uma associação virtuosa entre cidadão, prestação de contas e democratização da estrutura organizativa da AP porquanto se considerou estratégico edificar práticas inovadoras onde foi possível identificar elementos de inovação tecnológica e organizacional ajudando os serviços públicos a melhorar o seu desempenho, adaptar-se às expectativas dos cidadãos, a aumentar a eficiência e a eficácia minimizando os custos.

Nessa aceção impõe-se distinguir os diversos tipos de inovações (*Performance and Innovation Unit*, 2003).

Tipos de inovação
<p>Inovação incremental – é uma inovação discreta, de processos ou serviços existentes, através da utilização das novas tecnologias, que não altera a forma como as organizações são estruturadas e funcionam.</p>
<p>Inovação radical – é uma inovação que se traduz em novos serviços ou novas formas de os fornecer que, apesar de afetar positivamente o desempenho, não altera a dinâmica global do setorç</p>
<p>Inovação sistémica ou transformacional – é uma inovação de maior envergadura, que transforma setores, origina novas relações de trabalho, novas estruturas organizacionais e alterações significativas no desempenho, que requerem grandes mudanças nos arranjos organizacionais, estruturais e culturais.</p>

Figura 6 – Caraterização dos diversos tipos de inovação

Fonte: Adaptado de (Fonseca, 2009)

Assim, torna-se evidente que a inovação ou as inovações pretendidas para levar por diante e com sucesso a modernização da AP, instrumento do Estado de direito e da democracia participativa, cujo mandato lhe é conferido pelos preceitos e princípios constitucionais

inscritos na Constituição da República Portuguesa, pode ter como objetivo maior uma mudança organizacional baseada em estruturas desconcentradas.

2.3.1.2. Abordagem cronológica sobre as dimensões da inovação na AP

A organização das dimensões da inovação na AP permite acompanhar ao longo de um período extenso (1995-2009), de mais de uma década, todo um conjunto de medidas tomadas para a modernização administrativa com o fim de melhorar as *performances* introduzindo eficiência e eficácia nas práticas administrativas e na mudança organizacional pretendida.

De facto, as orientações emanadas durante este período de tempo continuaram o esforço empreendido pelo X governo constitucional, cuja ação permitiu introduzir conceções ligadas ao *New Public Management* de modo a mudar o quadro de funcionamento da administração pública portuguesa com vista a torná-la mais eficiente facilitando, por essa via, o desenvolvimento do país.

Período de implementação	Dimensões da inovação
1995-1999 (XIII Governo)	<ul style="list-style-type: none">• Produtividade• Qualidade• Leveza• Recetividade• Profissionalização• Ser Digital
2005-2009 (XVII Governo)	<ul style="list-style-type: none">• Produtividade• Qualidade• Leveza• Ser Digital

Figura 7 – Períodos de implementação da modernização da AP

Fonte: Análise do autor

Impõe-se, ainda, apresentar e clarificar as dimensões da inovação na AP (Carrapeto & Fonseca, 2009).

Dimensões da inovação	
Conceito	Descrição
Leveza	Significa emagrecer as estruturas, criar organizações autónomas, celebrar parcerias público-privadas e externalizar serviços para privados. No entanto, as alterações estruturais devem ser ponderadas, para não terem custos de continuidade, perda de memória institucional e dificuldades de coordenação;
Produtividade	Aumentar a produtividade, pressupõe que se desenvolveram formas de flexibilidade gestonária, repensando os modelos de planeamento orçamental e de atividades, reequacionando o controlo, nomeadamente financeiro desenvolvendo novas formas de <i>accountability</i> ;
Profissionalização	Significa construir uma força de trabalho eficaz, fator determinante para a qualidade dos serviços públicos, investindo no recrutamento de pessoas qualificadas e um equilíbrio entre um sistema de mérito e a direção política da administração;
Qualidade	A qualidade refere-se às reformas que procuram melhorar a prestação de serviços e tem as suas raízes no setor privado. O envolvimento dos trabalhadores públicos na melhoria da organização é outra aposta, aliada à formação dos funcionários e à oferta de incentivos para atingir os parâmetros de qualidade;
Recetividade	Para acolher a sociedade civil, a administração torna-se aberta e transparente, através de políticas de acesso à informação e consulta aos cidadãos em matérias do seu interesse. Através da simplificação das formalidades administrativas e de prestação de serviços em linha. Mas também envolvendo-os em muitos setores da governação, com parcerias para melhorar os resultados, criar confiança nas instituições públicas e melhorar a qualidade da governação;
Ser digital	As tecnologias de informação e comunicação estão a transformar o setor público, tal como transformaram o setor privado. A Internet desempenha um papel fundamental, com os governos a procurar tirar partido da desmaterialização para prestar mais e melhores serviços aos cidadãos.

Figura 8 – Dimensões da inovação e conceitos

Fonte: Adaptado de (Carrapeto & Fonseca, 2009)

O *e-government* aparece como o grande objectivo; mais do que disponibilizar informação, pretende-se a possibilidade de realizar transações *online* e de estabelecer relações interativas e personalizadas com os utentes dos serviços públicos. Esta possibilidade representa enormes oportunidades para a redução de custos e inovação, assim como de aumento da transparência da administração e de possibilidades de participação dos cidadãos.

Algumas das dimensões apresentadas na primeira fase de implementação são retomadas na segunda fase dando uma ideia sobre o esforço de modernização da AP e a continuidade no que concerne às orientações políticas, deixando perceber que o trabalho foi paulatinamente perspectivado tendo em conta objetivos de uma maior mudança organizacional e focalização no desenvolvimento do país. Fator que deverá ser analisado mais adiante.

2.3.2. Mudança organizacional em estruturas desconcentradas

Promover a mudança organizacional convoca o fator humano nas suas crenças e percepções de que a organização onde trabalha procura melhorar a sua vida, servindo os objetivos maiores da administração, acautelando valores e princípios, tais como, transparência e receptividade da organização.

Sabe-se, ainda, que o principal desafio numa organização é convencer 80% dos seus elementos (os neutros e os negativos) a aceitar a mudança organizacional como algo de benéfico por duas ordens de razões: aspetos ligados às lideranças e as causas da resistência à mudança, bem como, algumas das respostas possíveis para esta problemática (Duck, 2000).

Tendo em conta o fator humano ligado ao papel do dirigente da organização, é preciso que as lideranças saibam dominar três condições favoráveis à mudança (Albert & Emery, 2002).

- Definir a mudança de maneira operacional; mudar implica aprender um novo comportamento, que assenta na modificação dos conhecimentos e das representações;
- Modificar a comunicação interpessoal na organização;
- Conservar um bom controlo emocional, para dominar e reduzir as resistências.

Por outro lado, devemos ter presentes que existem razões para a resistência desenvolvida pelas pessoas no que concerne à mudança nas organizações.

Percepções negativas sobre a mudança organizacional
<p>Percepção de um resultado negativo – Os funcionários pensam que vão ser afetados negativamente pela mudança.</p> <p>Medo de mais trabalho – Os funcionários tem uma percepção negativa da influência da mudança e temem que a mudança implique uma maior carga de trabalho.</p> <p>Necessidade de mudar os hábitos – A mudança exige que os funcionários alterem hábitos antigos, que estão, muitas vezes, inter-relacionados e resultam do modo como executam as suas tarefas.</p> <p>Falta de comunicação – A organização não comunica com eficácia o tipo de mudança que está a ser conduzida, como está a ser implementada, por que razão isso está a acontecer e quais são as expectativas sobre o futuro desempenho.</p> <p>Incapacidade de alinhar a organização como um todo – A estrutura organizacional, o sistema de gestão, as tecnologias da informação, as competências dos funcionários e o seu desenvolvimento, o conhecimento, os valores e as normas internas da organização não são alinhadas e integradas nos esforços da mudança.</p> <p>Rebelião dos funcionários – Os funcionários resistem à mudança se acreditarem que estão a ser obrigados a mudar.</p>

Figura 9 – Percepções negativas na mudança organizacional

Fonte: Adaptado de Boyett (1999, p. 64-70, citado por Carrapeto & Fonseca, 2009)

O dirigente terá de orientar e não controlar porquanto é sabido que este posicionamento poderá inclinar o prato da balança para o lado do sucesso consoante ele consegue ou não estabelecer essa distinção na atitude assumida perante os *stakeholders* (clientes) internos e externos. Este princípio permite que a organização possa continuar a estar estruturada de forma tradicional, mas é gerida de forma inovadora.

Ora, é aqui que o líder assume uma importância vital no processo de mudança, complexo e diverso, reconstruindo a confiança entre intervenientes, proporcionando uma informação confiável o que modifica consideravelmente a percepção da qualidade por parte dos cidadãos-clientes, determinando que a inovação e/ou a capacidade de inovar releva na conduta do dirigente, demonstrando, por isso, que a essência da inovação é a criatividade e esta coincide com a identificação de novas relações entre conceitos para a resolução de problemas.

Na mudança organizacional, os intervenientes têm de estar conscientes de que as melhorias são um princípio que obedece a uma ideia ligada a uma carta de qualidade da organização, que por sua vez, depende de metodologias de intervenção enraizadas, entre outras, em

técnicas de *benchmarking* proporcionando à organização ferramentas úteis para levar por diante o processo de mudança organizacional, edificando um processo contínuo de melhoria para a qualidade de vida dos cidadãos-clientes (stakeholders) a partir de uma perspectiva comparada e através da identificação e importação das melhores práticas (Trosa & Williams, 1996).

Este percurso de leitura leva-nos a ter de clarificar o que se entende por melhoria e *benchmarking*.

O termo melhoria significa alcançar um nível superior de desempenho por comparação com o nível anteriormente obtido. A melhoria da qualidade orientada para uma melhoria dos processos conduz-nos a dois conceitos fundamentais: melhoria continua e reengenharia. (Carrapeto & Fonseca, 2009, p. 353)

Relativamente ao *benchmarking* considerado «uma das grandes correntes para a modernização da gestão pública», é uma metodologia que consiste na pesquisa, continua e sistemática, de melhores práticas com a finalidade de, a partir delas, obter um conhecimento que permita melhorar o desempenho em determinados aspetos da organização – comparação com os melhores. (Carrapeto & Fonseca, 2009, p. 384)

Assim, o processo de *benchmarking* passa por quatro etapas fundamentais que apresentamos resumidamente (Carrapeto & Fonseca, 2009):

1. Planeamento – A missão que a organização se propõe realizar;
2. Análise – Esta análise é realizada por uma de três vias: por via hierárquica, por uma equipa de projecto especialmente constituída ou por círculos de qualidade;
3. Integração – É nesta fase que são apresentados as conclusões do *benchmarking*, incluindo as razões que justificam os desvios do desempenho verificados;
4. Ação – É a fase da implementação das propostas delineadas. Trata-se de colocar em prática os resultados do *benchmarking*.

Nesta conformidade, o dirigente de estruturas desconcentradas da A.P. deve acautelar a condução do processo de mudança, pois é da perceção que tem do seu papel e das

intervenções que constrói em cada dia que consegue dar sentido e melhorar a governança da estrutura que lidera.

Desse modo, indica-se alguns dos erros comuns praticados na condução desse processo para se poder avaliar a importância de que se revestem as atitudes tomadas pelo dirigente intermédio e a sua ação, vertidas para as realidades que trabalha no dia-a-dia, citando (Carrapeto & Fonseca, 2009).

Erros do dirigente intermédio associados à mudança
Permitir complacência excessiva. Falhar na criação de uma coligação administrativa forte. Subestimar o poder de visão (sensata e precisa) que guie o processo. Comunicar a visão de forma ineficiente. Permitir que obstáculos bloqueiem a nova visão. Falhar na criação de vitórias a curto prazo, que possam ser comemoradas. Declarar vitória prematuramente, sem dar tempo à organização para assimilar profundamente as mudanças; Negligenciar a incorporação sólida de mudanças na cultura organizacional.

Figura 10 – Caracterização dos erros por parte do dirigente intermédio

Fonte: Adaptado de (Carrapeto & Fonseca, 2009)

Contrapondo a estes erros a não cometer, dá-se a conhecer as etapas da mudança na certeza de que é necessário que as decisões tomadas a nível político possam ter repercussões evidentes a nível organizacional, permitindo que a escolha dos dirigentes intermédios obedeçam a perfis concretos de competências e de modo a enfrentar a complexidade dos problemas com espírito de abertura para com o cidadão-cliente.

Etapas	Significado
Criar um sentimento de urgência	Examinar o mercado. Identificar e discutir crises reais, crises potenciais e oportunidades.
Criar uma poderosa coligação de liderança	Reunir um grupo com poder e autoridade suficiente para liderar os esforços de mudança. Encorajar o grupo a trabalhar em conjunto, como uma equipa.
Criar uma visão	Criar uma visão que ajude a direccionar os esforços de mudança. Desenvolver estratégias para atingir essa visão.
Comunicar a visão	Utilizar todos os canais possíveis para comunicar a visão e as estratégias. Ensinar novos comportamentos através do exemplo dado pela coligação de liderança.
Dar poder (<i>empowerment</i>) para implementar a visão.	Eliminar os obstáculos à mudança. Mudar os sistemas ou estruturas que coloquem em perigo a visão. Encorajar a assunção de riscos e as ideias e actividades não convencionais.
Planear e implementar mudanças de curto prazo	Planear melhorias visíveis do desempenho. Implementar essas melhorias. Reconhecer e recompensar os trabalhadores envolvidos nas melhorias.
Consolidar melhorias e produzir mais mudanças	Utilizar o aumento da credibilidade para mudar sistemas, estruturas e políticas que não sirvam a visão. Contratar, promover e desenvolver trabalhadores que possam implementar a visão. Revigorar o processo com novos projetos, temas e agentes de mudança.
Institucionalizar as novas abordagens	Obtenção de um melhor desempenho através de um comportamento orientado para o cliente, de uma liderança mais forte e melhor e de uma gestão mais eficaz. Articular as relações entre os novos comportamentos e o sucesso organizacional. Desenvolver os meios para assegurar o desenvolvimento e sucessão da liderança.

Figura 11 – Etapas da mudança

Fonte : adaptado de Kotter (1997 e 1998), citado por (Carrapeto & Fonseca, 2009)

É de notar que a descentralização e a desconcentração administrativas acrescentam de forma inelutável à matriz liberal do Estado uma perspectiva de maior democratização e autonomia de ação, promovendo por essa via o aumento das garantias dos cidadãos e a afirmação de lideranças mais democráticas e próximas do cidadão num novo espaço de interação e de cooperação comunitária.

2.4. O novo conceito de espaço público

As tarefas com que se deparam as sociedades no limiar do século XXI, abrem um novo espaço de intervenção e um sem número de oportunidades para o Estado pós-moderno e os seus cidadãos, herdeiros de uma história e de contextos socioculturais multifacetados.

Os últimos vinte anos foram pródigos em mudanças ao nível da organização da AP, da gestão pública, das concepções sobre o papel do Estado e da sua relação com os cidadãos, da importância do papel desempenhado pela implementação e aprofundamento da democracia e da força, cada vez mais pujante, da informação e comunicação pública, conforme se constata nos estudos e orientações que emanam da OCDE.

A viragem sobre a concepção do Estado pós-moderno foi se dando com o desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação associadas à revolução nos meios, ao incremento do papel da internet, à sociedade da informação, à difusão tecnológica, à transação cultural, ao mercado, cujas influências fizeram implodir, a um tempo, barreiras físicas e fronteiras políticas, reafirmando a centralidade das liberdades nas sociedades democráticas de que são fiéis interpretes os cidadãos e as suas organizações (Carneiro, 2003).

Os desafios, de hoje, consubstanciam e desenvolvem as soluções de amanhã, na certeza de que o relançamento do papel do Estado e da abertura da administração pública só se efetivarão caso se caminhe para uma sociedade onde o papel central da informação ao serviço da cidadania plena se concretize como uma vantagem na evolução da consciência do cidadão e na sua relação com uma administração aberta e recetiva.

O percurso empreendido pelos cidadãos neste desafio de abertura da administração pública sob a égide de um Estado que se quer inovador e promotor da segurança e da sociedade civil, define em toda a sua extensão o desafio maior das sociedades pós-modernas, cujos padrões civilizacionais passam a ser aferidos, de forma constante pelo cidadão comum.

2.4.1. O papel da informação pública para uma administração aberta

Reconstruir as relações com a administração tornou-se um objetivo premente do Estado e dos cidadãos onde é preciso investir e muito na informação, intuindo sobre a ligação entre informação, consulta e participação, valorizando de forma estratégica o papel do cidadão na sua relação permanente com a administração pública.

As relações sociais estão a ser hoje profundamente marcadas pela expansão dos fluxos de informação e das redes de comunicação transfronteiras, pela mundialização da produção e das trocas e pela emergência de novos tipos de riscos associados ao progresso industrial e tecnológico. (Gonçalves, 2003)

Esta realidade conduz a quadros de referência diametralmente opostos aos atuais, proporcionando uma informação contínua e atualizada, sinónimo de reforço no contexto competitivo, que vivemos, inserida num ambiente global, numa economia em que o conhecimento é a principal fonte de riqueza, a informação é o recurso básico mais importante e a gestão da informação e do conhecimento o principal instrumento de pilotagem das organizações (Zorrinho & al., 2007).

Este contexto emergente implica mudança de mentalidade e um novo relacionamento entre o cidadão, à descoberta de si mesmo, e um Estado que precisa desta cooperação infindável para alargar a qualidade das suas intervenções e permitir um desenvolvimento duradouro, onde a subsidiariedade se torna o interface necessário para este último, que se deseja respeitador dos princípios da boa *governança*, transparência, responsabilidade, lealdade, equidade, eficiência e eficácia, respeito pelo estado de direito e o rigor moral que constituem, de forma concludente, os pilares da administração aberta (Lorthiois, 2003).

2.4.2. A comunicação suporte institucional da informação pública

A forma como a informação é trabalhada no seio da administração pública passa por desenvolver de forma estratégica a promoção da comunicação, como suporte e plataforma,

para a gestão da informação que induzirá ao reforço da boa governança na gestão da *res publica*.

Porém, não podemos ocultar o papel fundamental que assumem os funcionários da administração pública, na sua dupla qualidade de servidores públicos e também de cidadãos, num projeto de abertura e reorganização de estruturas e processos conducentes à abertura da administração pública.

Os funcionários necessitam de dominar várias vertentes da comunicação administrativa: técnicas de elaboração de formulários e inquéritos, edição de publicações, comunicação electrónica, comunicação jurídica, comunicação na área da saúde, do ambiente, relações com a comunicação social, bem como, do marketing (Gomes, 2003).

Deste modo é possível delinear com maior objetividade o percurso para uma administração aberta, onde o papel e intervenção crescente do cidadão nos leva a apostar numa progressiva mudança para modelos gestionários onde a ideia de mercado e de participação dá lugar a uma administração aberta, onde impera o conceito-chave de recetividade face ao cidadão que também se assume como um cliente (Gomes, 2003).

A informação pública contém implicitamente também o conceito de aprofundamento das liberdades e o reforço da relação de comunicação e confiança entre o cidadão e a sua administração pública que determina para Lorthiois o modo exemplar do futuro do Estado e do diálogo civil.

L'Etat doit encourager une relation de confiance entre administration et citoyens:
prendre une attitude modeste et accepter de partager le pouvoir avec les citoyens.

L'Etat doit reconnaître une capacité d'expertise aux citoyens:

Il faut prévoir les espaces de liberté;

Il faut créer une plus grande perméabilité entre le milieu administratif et les citoyens;

Il faut valoriser les entrepreneurs sociaux;

Il faut mettre en place d'autres mesures de la performance.

Nous avons une culture trop imprégnée de libéralisme. Il faut introduire des critères éthiques, de la démocratie dans notre façon de fonctionner. Non seulement viser des objectifs à atteindre, mais s'attacher à définir les finalités et les valeurs au nom de quoi on fait les choses. Ainsi il y aura un dialogue civil. (p. 221-222)

Nesta aceção e, na linha defendida por Innerarity (2006), se perspectiva a dependência orgânica entre informação e comunicação, como dois lados da mesma moeda, profundamente intrincados, mas diversos, quando o objetivo de tal postulado se desenvolve neste *interface* que operacionaliza a relação entre a administração aberta e o papel do cidadão cuja ação passa a ser assegurada no enquadramento dado pelo Estado.

Ao aceitar partilhar parte desse poder, o Estado garante que os vários diálogos de múltiplos matizes possam reconstruir todo um espaço de novas oportunidades e de inovação para o regime democrático, permitindo assim o avanço e desenvolvimento do Estado pós-moderno que necessita de afirmar uma nova relação de poder em cooperação e tolerância, nas leituras duma sociedade civil em busca da sua nova identidade, valores e produtos adequados às exigências do cidadão-cliente e à sua capacidade para inovar, aproximando o espaço público do privado (Fonseca, 2005).

Este quadro de novas perspectivas anuncia uma nova atitude do cidadão para com o Estado, de que faz parte, relançando a discussão em torno da partilha do poder que a boa governança apresenta e elegendo a administração pública como espaço de comunicação onde os fluxos de informação são geridos para apoiar a execução das medidas políticas e a satisfação dos utentes e clientes que são os cidadãos.

2.4.3. Desenvolvimento para uma administração dos cidadãos

As sociedades pós-modernas encontram no diálogo entre administração pública e o cidadão-cliente (Mozzicafreddo, 2001) um espaço de relação cujas potencialidades promovem a sociedade civil, entidade soberana e cooperante no diálogo civil.

O efeito, desse diálogo, segundo Gomes deverá ser sentido pelo cidadão e vertido através de uma prática constante onde a comunicação garanta (2003) :

(...) Os valores administrativos de transparência, *accountability*, participação e equidade, conquistar os funcionários públicos para a mudança, motivar os cidadãos a participar, promover o trabalho cooperativo entre parceiros e, acima de tudo, velar para que nenhuma medida da sua responsabilidade seja geradora de exclusão. (p. 213)

Assim, e na linha apresentada nas orientações que emanam do relatório da OCDE, *Moderniser l'Etat – La route à suivre (2005)*, cuja elaboração obedece a um conjunto de metodologias inovadoras nas abordagens sobre o papel do cidadão e a sua relação com a administração aberta, construindo um conjunto de instrumentos de ação e medição das *performances* e do papel do cidadão, onde é por demais evidente o incremento da informação pública e a sua relação com os recursos orçamentais disponíveis.

Obrigando, por esse efeito, ao enquadramento do papel do cidadão na sua relação com o Estado e a sua administração atribuindo-lhe uma função de controlo imediato e saudável sobre as medidas preconizadas e cuja execução obedecem a encargos e obrigações de toda a estrutura administrativa, privilegiando a transparência, acessibilidade e recetividade.

As ações e medidas inscrevem-se num novo paradigma de atuação e concertação estratégica, promovendo práticas de modernização da responsabilidade e do emprego público, controlo, reafetação dos recursos e sua reestruturação tendo em conta que os cidadãos mais instruídos e capacitados, com novas competências e poderes, partem em busca de um novo contrato social. Este quadro de referência desenvolvido no relatório da OCDE apresenta um conjunto de medidas e propostas que se inscrevem num acompanhamento mais próximo da relação do cidadão com a administração pública onde governança e administração se encontram envolvidas numa co-produção e prestação de serviços que elevam a qualidade e aumenta as *performances* (Fonseca, 2009).

Em síntese, antevê-se que o poder que o cidadão detém aumenta na proporcionalidade da sua responsabilidade e implicação nos negócios públicos onde transporta, sem dúvida a sua

experiência com o privado, tornando-o artífice e co-produtor de uma lógica de abertura da administração pública, do reforço do Estado em áreas donde se retirou por incapacidade e falta de poder executivo, de apoio à governança e da descoberta do sentido inovador que transporta como principal arauto e defensor do Estado de direito e do regime democrático.

Nessa linha, projeta-se o papel da liderança, como reflexo da envolvência dos cidadãos onde os dirigentes precisam de estar atentos a um conjunto de variáveis que vão desde a assunção da inovação associada à mudança organizacional no pressuposto de que facultam bens e serviços de qualidade ao cidadão-cliente construindo uma relação de reciprocidade, induzindo dinâmicas de aprendizagem num espaço de cooperação necessário à sobrevivência do serviço que lidera.

2.5. Síntese sobre os conceitos abordados

Assim, apresentamos uma síntese que procura organizar um conjunto de conceitos que foram abordados e trabalhados tendo como pano de fundo a sua articulação de modo a conseguir distinguir os mais relevantes para uma compreensão holística da reforma e modernização da AP e sua aplicação no terreno.

Nesta perspetiva, temos o Estado no centro do debate para responder à complexidade e exigência da sociedade e dos cidadãos-contribuintes, que estrutura a resposta em função da centralidade da AP facilitadora do desenvolvimento do país e da participação das suas gentes.

Síntese dos conceitos

A divisão ideológica entre Estado-Providência e Estado mínimo com a adoção de práticas de mercado na governação e na gestão pública leva a uma abordagem dos diversos modelos de Estado.

O Estado-Providência – modelo weberiano que pretende a compensação social das situações de crescimento social adotando um modelo hierárquico.

O Estado Liberal – arauto do *New Public Management* (NMP), defende a diminuição do Estado e a descentralização transformando-se em Estado catalisador.

O Estado/Parceria – assente no *New Public Service* (NPS), adepto do Estado com configuração em rede, dando primazia à cidadania, prestação de contas (*accountability*) e concertação de interesses legítimos.

Tanto o Estado Liberal como o Estado/Parceria produzem mudanças significativas na ordem jurídico-

administrativa e económica ao invés do Estado-Providência que esgota os recursos disponíveis aumentando as despesas.

As origens da administração portuguesa moderna começam, nos idos de 1832, pela mão de Mouzinho da Silveira, que institui a separação entre administração e justiça com base nos valores da Revolução Francesa (1789) e a sua evolução até hoje.

A refundação das instituições do Estado de direito se constrói em torno da desconcentração e descentralização de cariz democrático.

As características do Estado Liberal e do Estado Social, e o seu enquadramento na ordem constitucional, levam à formulação de uma administração pública democrática enquadrada com a Constituição da República Portuguesa (CRP).

A Constituição é o garante das liberdades, da autonomia dos cidadãos e das suas organizações, assumindo a sua centralidade como princípio para uma AP moderna e recetiva.

Assim, a Constituição foi formatada para a continuação e consolidação do Estado de direito democrático através da estrutura organizativa da AP, da sua ação e do caráter instrumental da descentralização e desconcentração administrativas.

No art.º 266 que versa os princípios fundamentais da administração pública e da descentralização administrativa, é referido que o Estado tem funções de direção, orientação e superintendência na sua relação jurídica e de subordinação da A.P.

No art.º 267 define-se os princípios e objetivos para a A.P. onde se inscreve a desconcentração e descentralização administrativas, elegendo a aproximação dos serviços às populações (alínea b).

A função de arbitragem da AP, braço operacional do Estado de feição liberal, funciona como garante das liberdades dos cidadãos focalizando as liberdades de auto-organização e autodeterminação como polaridade descentralizadora. (Machado, 1978)

Vinca-se que a A.P. alicerça a sua ação em lideranças construídas através da inovação e da mudança organizacional em estruturas desconcentradas para a prossecução das políticas públicas.

A ação conjunta da descentralização e desconcentração administrativas promove a eficácia e unidade de ação da AP, legitimando a autonomia administrativa que não é contrária à descentralização bem pelo contrário aproxima os cidadãos e constrói uma relação de confiança entre as populações e o Estado onde ocorre uma efetiva descentralização e desconcentração administrativas do território nacional.

O principal objetivo das mudanças organizacionais na AP aponta para a contenção dos custos limitando os défices, permitindo que haja (Antunes, 2009):

Nova repartição das responsabilidades entre o Estado e a sociedade;

Parceria de responsabilidades dos cidadãos;

Diversos níveis de governação que têm de cooperar mais estreitamente;

Renovação das estruturas administrativas internas.

Pretende-se, ainda, promover o *benchmarking* para levar por diante dois objetivos maiores - a qualidade e a descentralização das responsabilidades de direcção do Estado.

A evolução do conceito de *NPM* num *NPS* aponta para um Estado Servidor/Garante com prestação de contas onde o posicionamento ético, as competências técnicas e o desenvolvimento de uma cultura de serviço são postos ao serviço do cidadão-cliente.

Este novo papel da A.P. revitaliza o Estado e prepara-o para ciclos de mudanças em contínuo.

Assim, temos a introdução na A.P. da gestão profissional inspirada nas formas de gestão privada que aponta para a desburocratização da administração, a proximidade e abertura para com o cidadão-cliente, articulação com os cidadãos e prestação de contas transformando a natureza dos procedimentos da administração.

Concebe-se a AP como *interface* facilitador das práticas de democracia «fazendo» uma escola de cidadania.

Estabelece-se um paralelo que engloba o nível de desenvolvimento e a prestação de contas, mantendo uma relação forte entre informação, comunicação e prestação de contas.

O fator humano é aceite como elemento decisivo para a prestação de contas em toda a sua extensão.

A evolução das lideranças burocráticas são marcadas por um modelo burocrático-hierárquico em contraponto às lideranças que trabalham em rede com os *stakeholders* internos e externos, operacionalizando no terreno práticas diferenciadoras, mudanças organizacionais, reestruturações, auscultando as perceções e as expetativas dos cidadãos para tornar a organização mais próxima e aberta.

As lideranças nos setores público e privado procuram enquadrar perspetivas inovadoras, utilizando

contributos de vários matizes como a organização aprendiz (Senge), o modelo *Liderplexo* que combina vários conceitos sobre complexidade organizativa (Hooijberg) e a perspetiva do modelo dos Valores Contrastantes (Quinn), com ênfase posta na liderança e na complexidade organizacional e comportamental.

A complexidade da liderança é uma realidade que se entende à luz da associação feita entre inovação e liderança, sendo a inovação uma palavra que é assumida como parte integrante e similar da criatividade, modernização, simplificação e desburocratização.

Os processos de inovação desenvolvem-se de forma sequencial (estimular/apoiar; incubar; reproduzir/lançar e analisar/aprender), associa-se-lhe conceitos como leveza, produtividade, profissionalização, qualidade, recetividade, ser digital numa abordagem diacrónica sobre a evolução do conceito de inovação ao longo da história dos governos constitucionais introduzindo práticas de *NPS*, elegendo a recetividade da A.P. para se chegar ao *Reinventing Government*.

A inovação adota vários tipos de processos (incremental, radical, sistémico ou transformacional) para aumentar a eficiência, a eficácia, as expectativas dos cidadãos minimizando os custos.

A importância do fator humano constrói um discurso sobre diversos tipos de fatores que potenciam o sucesso da mudança organizacional, atrasam ou complicam a realidade da AP.

Valoriza-se o papel central do dirigente na mudança organizacional, elencando as resistências ao processo de mudança com cautelas acrescidas.

A importância central da informação e da comunicação ajuda a ultrapassar a desconfiança dos cidadãos, procurando introduzir técnicas de melhoria como o *benchmarking* referindo as etapas do processo (planeamento, análise, integração e ação), tipificando os erros numa condução da mudança organizacional em estruturas desconcentradas.

A focagem na mudança, na informação, na comunicação e na transacção cultural reafirma um novo espaço de envolvimento público através da centralidade das liberdades democráticas ao serviço dos cidadãos e das suas organizações.

A sociedade civil passa a ser o novo parceiro na caminhada da modernização do Estado, assentando o diálogo civil como nova ferramenta para a equidade, o desenvolvimento humano e a subsidiariedade.

As relações sociais estão a ser profundamente marcadas pela expansão dos fluxos de informação e das redes de comunicação transfronteiriças, reconhecendo-se que o conhecimento é a principal fonte de riqueza o que leva a concluir que a informação e o conhecimento são fonte de poder.

A parceria entre cidadão e Estado promove a subsidiariedade, a boa governança, a transparência, a eficiência, a eficácia, o respeito pelo Estado de direito de modo a valorizar o papel de uma administração pública aberta.

Gerir a AP passa por promover a comunicação como suporte e plataforma, apostando na formação dos funcionários públicos para mudar progressivamente a comunicação administrativa e daí dar lugar a uma administração aberta onde impera o conceito-chave de recetividade face ao cidadão que também é cliente. (Gomes, 2003)

Existe uma dependência orgânica entre informação e comunicação como interface que reforça a ideia de um Estado servidor e cooperante que aproxima o espaço público do privado. (Fonseca, 2005)

O diálogo civil e social proporciona uma administração dos cidadãos.

Governança e administração encontram-se envolvidas numa co-produção e prestação de serviços que elevam a qualidade e aumenta as *performances*. (Fonseca, 2009)

A abertura como valor democrático em toda a estrutura da AP induzindo impacto sobre a *performance* económica e administrativa do Estado.

As lideranças modernas e inovadoras procuram a qualidade porquanto são o reflexo da envolvimento dos cidadãos e da mudança organizacional das estruturas desconcentradas da Administração Pública Portuguesa, elemento potenciador da democracia e do Estado de direito.

Figura 12 – Síntese dos conceitos adotados para a revisão da literatura

Fonte: Análise do autor

Como conclusão, podemos afirmar como válido que a importância da tarefa de desenvolvimento de um dado país e/ou território deve ser potenciada por uma AP consolidada

no terreno das práticas administrativas e, porventura, de reorganização constante dos seus objetivos maiores alicerçados nas lideranças, na inovação, na mudança organizacional, nas parcerias e dimensões da ação pública redesenhando as garantias dadas aos seus cidadãos elementos constitutivos de uma cidadania administrativa de alto rendimento onde a participação, a eficácia e a eficiência são o seu *atout* maior para as gerações vindouras.

CAPÍTULO 3 LEGISLAÇÃO APLICADA AO CONTEXTO DE MODERNIZAÇÃO DE CENTRO DE EMPREGO

A análise documental procurou colher contribuições, procurando estabelecer uma orientação baseada na observação direta e empírica levada a cabo pela autora do relatório profissional.

Assim, apresentamos as fontes documentais utilizando legislação variada sobre a reforma e modernização da AP e normativos legislativos e internos sobre a missão e orgânica interna de IEFP, I.P.

3.1. Programa PRACE

O Programa de Reestruturação da Administração Central (PRACE), instituído pela RCM n.º 124/2005, de 4 de agosto, depois complementado pela RCM n.º 39/2006, de 30 de março, surge do impulso reformador da AP do XVII governo constitucional, considerada «peça essencial» da estratégia de crescimento para o país «com o objetivo de diminuir a despesa corrente, visando uma racionalização das suas estruturas centrais e promovendo a descentralização de funções e desconcentração coordenada de funções, e a modernização e automatização de processos».

No que respeita à reestruturação dos serviços desconcentrados de nível regional estipula-se a sua conformação ao quadro territorial das NUTII, devendo essa reestruturação ser conduzida através da criação de balcões únicos que permitam combinar um atendimento de proximidade e racionalização de serviços e promoção da polivalência dos serviços.

O PRACE vem a constituir uma medida importante do conjunto de medidas incluídas no domínio macroeconómico do modelo de implementação do Programa Nacional de Ação para o Crescimento e Emprego 2005-2008 (PNACE) constante da RCM n.º 183/2005, de 20 de outubro, no quadro da estratégia de Lisboa, saída do conselho europeu de março da União Europeia, constituindo um plano nacional de reformas que visam dar corpo à modernização do país no horizonte de 2008.

Assim no domínio macroeconómico, no capítulo das medidas do crescimento económico e sustentabilidade das contas públicas, aparece como ponto II – a reforma da AP e como medida 3 o PRACE, pretendendo iniciar-se a reestruturação da administração central, complementada com outras medidas incidindo na «revisão do regime jurídico do pessoal supranumerário», «revisão do sistema de carreiras e remunerações», «revisão do sistema de avaliação dos funcionários- SIADAP», «conceção de um sistema de avaliação dos serviços» e «convergência dos subsistemas de saúde da AP».

O PNACE enquadra as intervenções a realizar no domínio da governação e da AP, descrevendo quatro linhas de orientação em articulação com o PRACE.

Programa nacional de ação para o crescimento e emprego (PNACE)
Linhas de orientação
<p>Uma administração aberta ao cidadão, orientada para a procura e garante de uma sociedade participativa, coesa e solidária, que, na sua relação com os cidadãos, atue segundo os princípios da simplificação e da qualidade, aumentando a confiança dos utentes nos serviços públicos.</p> <p>Uma administração que contribua para a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento económico, à competitividade e ao emprego, que, na sua relação com as empresas, se pautar pelos princípios da eficiência e da agilização, eliminando obstáculos e formalidades desnecessárias ao exercício da atividade empresarial e desmaterializando as formas de comunicação.</p> <p>Uma administração que aposte no desenvolvimento do seu capital humano e na racionalização dos seus organismos, adotando novas arquiteturas organizacionais, desenvolvendo redes e parcerias e valorizando o seu capital humano.</p> <p>Um Estado promotor da cidadania, da igualdade de oportunidades e da coesão social e que promova a participação dos cidadãos nos processos de funcionamento das instituições político-administrativas e combine proximidade dos serviços com racionalização na utilização dos recursos.</p>

Figura 13 – Linhas de orientação do PNACE

Fonte: Adaptado de RCM n.º 183/2005

Programa de reestruturação da administração central (PRACE)		
Objetivos	Medidas concretas	Medidas de investigação, desenvolvimento e inovação
<p>Reduzir os encargos administrativos para as empresas e os cidadãos. Melhorar a qualidade e o atendimento dos serviços públicos, reduzindo o tempo gasto com o cumprimento das obrigações perante o Estado. Favorecer a modernização administrativa, qualificando e incentivando os agentes da AP para a inovação. Reduzir os encargos financeiros com a AP; Aumentar a segurança dos documentos públicos e promover a administração eletrónica.</p>	<p>Simplificação e desburocratização - que aponta para processo de disponibilização de serviços <i>online</i>. Melhoria no atendimento – criação do balcão único. Desmaterialização, Qualificação, racionalização - serviços partilhados, adaptação do modelo de organização territorial dos serviços desconcentrados do Estado às cinco nomenclaturas de unidade territorial (NUT). Preparação da transferência de serviços públicos da administração central para a administração desconcentrada regional ou autarquias de acordo com o princípio da subsidiariedade visando o aumento da proximidade dos cidadãos. Segurança – criação da Autoridade de Certificação Eletrónica do Estado, indispensável para o estabelecimento e a manutenção da cadeia de confiança nacional e internacional nos processos de certificação digital e assinatura eletrónica.</p>	<p>Acelerar o desenvolvimento científico e tecnológico. Um novo impulso à inovação. Promoção do uso efetivo das TIC e de uma sociedade da informação inclusiva, contemplando vinte e uma medidas, com destaque para a medida 18 que preconiza a modernização da AP com a utilização generalizada das TIC, promovendo a adoção do governo electrónico, em especial para simplificar o acesso dos cidadãos e agentes económicos aos serviços públicos, eliminar a necessidade de deslocações evitáveis, disfunções e redundâncias, remover a redução de custos e criar uma oferta pública de internet de cidadania que garanta o acesso livre e gratuito aos serviços públicos e de interesse público disponibilizados pela internet, os quais incluirão a totalidade dos serviços básicos até ao final da legislatura.</p>

Figura 14 – Objetivos e medidas do PRACE

Fonte: Análise do autor

No que se refere ao IEFP,I.P., enquanto organismo da administração indireta do Estado, o alcance do PRACE, articulado com o Plano Nacional de Emprego, ao nível dos centros de emprego vai repercutir-se nos seguintes aspectos:

Alteração de metodologias de abordagem dos desempregados, estabelecendo prazos e metas nas respostas em relação a determinados segmentos de desempregados;

Estabelecimento do balcão único na receção dos requerimentos da prestação social de reparação na eventualidade de desemprego (vulgo subsídio de desemprego), que implicou um *interface* com o sistema da segurança social;

Atendimento personalizado, diagnóstico de necessidades e contratualização de plano pessoal de emprego (projeto de inserção socioprofissional, que contém as diversas etapas para a (re) inserção no mercado de trabalho, incluindo a procura ativa de emprego); e

Aceleração da modernização ao nível tecnológico, desenvolvendo as aplicações informáticas, sistemas de informação e gestão do emprego e formação respetivamente, SIGAE e SGFOR e sua interligação, tornando-as suporte das respostas, garantindo coerência no desenvolvimento das duas valências.

Desta forma, passou a ser possível gerir de forma integrada a área de emprego e formação, melhorar a qualidade da informação disponível na base de dados, implementar uma solução de elevada disponibilidade, automatizar fluxos de informação entre o novo sistema e aqueles com que realiza *interface*, e por último, aperfeiçoar a informação para gestão e simplificá-la para tratamento estatístico.

Introduziu-se maior acessibilidade aos serviços por parte dos utentes, através da utilização de novas tecnologias de informação e comunicação, disponibilizando recursos e meios, tais como: livre serviço de emprego, quiosques electrónicos, acesso à internet, apresentação on-line de candidaturas aos programas.

A par desta marcha para uma maior autonomização na gestão da sua inscrição e participação dos utentes na definição do seu plano pessoal de emprego e conseqüente personalização do atendimento dos utentes, apostando-se na celeridade das respostas a todos, imprime-se também um maior controlo não só ao nível dos indicadores de gestão, mas também se reforça o papel do controlo dos deveres e obrigações dos desempregados.

Estes imperativos funcionais acabam por criar alguns paradoxos na gestão e na capacidade de resposta do centro, sobretudo nos inseridos em grandes centros urbanos, criando uma certa tensão entre a abrangência da universalidade das respostas e o atendimento de proximidade,

sobretudo nos centros inseridos em zonas urbanas integrados nas grandes áreas metropolitanas do país, mobilizando o controlo grande parte do esforço dos recursos humanos disponíveis, numa conjuntura de crescimento do desemprego.

3.2. Enquadramento da política de emprego

As medidas de política de emprego e formação profissional encontram-se, ao tempo, definidas no DL n.º 132/1999, de 21/04, que estabelece a lei-quadro da política de emprego, tendo como «objetivo dotar a política de emprego de um quadro que lhe empreste maior racionalidade e transparência, reduzindo, por esta forma, a sua atual complexidade e fragmentalidade.»

Estas políticas encontram-se alinhadas com a Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), saída da cimeira extraordinária sobre o Emprego do Luxemburgo, realizada em Novembro de 1997, e do conselho europeu de março, que relançou a estratégia de Lisboa e vão desenvolver-se de acordo com as linhas de orientação do quadro de referência estratégica Nacional (QREN 2007-2013), o Plano Nacional de Emprego (PNE), aprovado primeiro através da RCM n.º 185/2003, de 3 de Dezembro, e da RCM n.º 12/2005, e Plano Nacional de Ação para o Crescimento e Emprego (PNACE) instituído através da RCM n.º 183/2005 para o período de 2005-2008.

O sistema de emprego português vê-se, mais do que nunca, confrontado com um conjunto de desafios que cruzam dimensões conjunturais, ligados à evolução do mercado de trabalho e da economia portuguesa, com aspetos de natureza estrutural, que por sua vez dificultam a superação da situação conjuntural vivida nos últimos anos, i. e., manter os níveis de taxas de emprego quer masculino, quer feminino, combatendo os estrangulamentos estruturais da nossa sociedade, o que implicará a um tempo promover a qualificação dos portugueses, por essa via, contribuir para a modernização das empresas e simultaneamente controlar o desemprego.

Enfrentar os problemas estruturais de baixa escolarização e qualificação profissional da população portuguesa implica responder proativamente nas seguintes áreas:

- combater o crescimento do desemprego, ao nível dos jovens, mulheres e trabalhadores mais idosos;
- Gerir de forma precoce, intervindo numa lógica de proximidade com os processos de reestruturação e deslocalização empresarial,
- Evitar a exclusão social.

Tarefa que se complexifica num contexto de contenção orçamental, implicando uma forte coerência e concordância entre as várias políticas e uma grande mobilização de todos os intervenientes no processo, ao nível local, regional e nacional, rendibilizando os fundos estruturais na concretização de medidas para a promoção e criação de emprego.

Medidas para a promoção e criação do emprego
medida 11- programa para jovens desempregados menores de 23 anos sem o 12º ano. medida 12 - programa de intervenção para desempregados com qualificação superior. medida 13 - programa de envelhecimento ativo. medida 14 - Aumento da participação das mulheres na vida ativa. medida 15 - programa de intervenção no mercado inclusivo destinado a públicos com dificuldades especiais de inclusão. medida 16 - programa de formação profissional e emprego de pessoas com deficiência. medida 17 - programa de intervenção para desempregados imigrantes. medida 18 - programas de emprego de base territorial e setorial das políticas de emprego. medida 19 - programa de intervenção para as entidades empregadoras, dinamização de uma nova metodologia de trabalho entre o SPE e as entidades empregadoras, criação da figura do gestor de cliente. medida 20 - programa de modernização e reforço do SPE, potenciando o seu papel proativo na intermediação entre procura e oferta de emprego, promovendo mais e melhor informação sobre as oportunidades de emprego e formação no espaço nacional e europeu, simplificando e sistematizando as medidas de emprego.

Figura 15 – Medidas para a promoção e criação de emprego

Fonte: Adaptado de RCM n.º 183/2005

Pretende-se fomentar uma maior aproximação aos utentes (pessoas e entidades empregadoras), aumentar a diversidade, acessibilidade e qualidade dos canais de prestação de serviços na área do emprego e da celeridade e qualidade no atendimento dos centros de emprego e dar maior eficácia às medidas ativas.

3.3. Programa PREMAC

Logo a seguir à tomada de posse do XIX Governo constitucional, foi lançado um quadro de emergência nacional de acordo com o Memorando de Entendimento que deu origem a um programa de ajustamento económico e financeiro (PAEF) para a economia portuguesa onde sobressai um défice público elevado, consagrando no seu programa a promoção da melhoria organizacional da AP e o ajustamento do peso do Estado aos limites financeiros do país, consubstanciando-se, numa primeira fase, nas medidas de racionalização das estruturas orgânicas da administração direta e indireta do Estado.

Dando sequência a este propósito, o Conselho de Ministros aprovou, em 20 de Julho de 2011, as linhas gerais do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), no âmbito do Compromisso Eficiência, tentando dar-lhe um cunho de continuidade do PRACE (2007), privilegiando na atuação a adoção pronta e firme de medidas de supressão de estruturas e de níveis hierárquicos, com base na avaliação das atribuições da Administração Central do Estado, investindo no acompanhamento e monitorização da sua concretização, em detrimento da elaboração de diagnósticos da situação.

O Programa de Apoio Económico e Financeiro a Portugal (MEFP), celebrado com a UE, o FMI e o BCE, estabeleceu objetivos e metas para este processo, com destaque para o seguinte:

A estrutura da administração pública será racionalizada. A segunda fase do Programa de Reestruturação da Administração Pública Central do Estado (PRACE 2007) irá ser implementada para a administração central até final de 2011. O objetivo é melhorar a eficiência e reduzir a dimensão da administração pública a todos os níveis. Como parte destas reformas, iremos reduzir os cargos dirigentes e os serviços em pelo menos 15% (em média, relativamente aos níveis de finais de 2010) até final de 2011 para a administração central. (p. 5)

O PREMAC, entendido como instrumento de reforma da AP, não pretende consubstanciar-se numa alteração radical, mas é tomado com uma segunda fase do PRACE, estendendo-o a

todos os níveis da AP, como um processo contínuo e progressivo, que permita a toda a AP a adoção de estruturas orgânicas, processos e práticas que permitam a captação de benefícios resultantes das alterações tecnológicas e organizativas, criando valor para a sociedade num quadro de maximização da eficiência dos recursos públicos.

Nesta linha, a nova lei orgânica do IEFP; I.P. traduz as orientações emanadas do PREMAC verificando-se um pendor de concretização dos objetivos de racionalização das estruturas do Estado «eliminando redundâncias e reduzindo os custos de funcionamento» o que implicará uma redução nas estruturas do IEFP e «transformações na organização interna quer ao nível dos serviços centrais e regionais organizados de forma desconcentrada a consagrar nos estatutos», mantendo no entanto a mesma missão e atribuições.

3.4. Leis orgânicas e estatutos do IEFP, I.P.

O IEFP, I.P. é uma instituição que vem sofrendo alterações na sua orgânica, missões e atribuições, de acordo com as fases mais importantes das mudanças políticas e sociológicas do nosso país, dependendo da necessidade de dar resposta social ao fenómeno do desemprego e do combate ao défice de qualificação dos portugueses, tornando-o um instrumento de política importante no contexto da A.P., enquanto serviço público de emprego nacional, numa aproximação progressiva à partilha de responsabilidades com outras áreas governativas e parceiros sociais.

Numa abordagem diacrónica distinguem-se três fases marcantes no quadro evolutivo da orgânica do IEFP, I.P.:

A primeira coincide com os anos 70, decorrente da revolução de 25 de Abril de 1974, em que é criado o Instituto do Emprego e Formação Profissional – IEFP, no âmbito do Ministério do Trabalho, através do DL n.º 519-A2/79, de 29 de dezembro, revestindo o estatuto jurídico de serviço personalizado do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira, cabendo-lhe a execução das políticas de emprego e formação profissional, pretendendo-se dar-lhe maior racionalidade e operacionalidade, aproximando-o da diversidade regional.

A segunda fase coincide com os anos 80, com a promulgação do DL n.º 193/82, que vem estabelecer no âmbito do Ministério do Trabalho, a nova orgânica do IEFP, definindo as atribuições e orgânica dos serviços, preconizando a organização de um serviço integrado para a preparação e execução da política global do emprego, interpenetrando a política de emprego na política socioeconómica global, nomeadamente com o Ministério da Educação e Universidades, e com a implementação dos conselhos consultivos no IEFP.

Aqui os órgãos executivos locais, dos quais fazem parte a rede de centros de emprego, centros de formação profissional, centros mistos de emprego e formação profissional, centros de reabilitação e centros de emprego protegido, ficam na dependência dos centros coordenadores regionais.

Estas alterações vão conduzir a uma reestruturação profunda da estrutura dos serviços através do DL n.º 247/85, de 12 de Julho, no âmbito do Ministério do Trabalho e Segurança Social do IX governo constitucional, destacando-se o objetivo de implementação de uma estrutura flexível e eficaz, capaz de romper com a rigidez típica da AP tradicional, indo, ainda, ao encontro da ratificação por Portugal da convenção n.º 88 da OIT, que confere no seu artigo 9º um maior grau de independência aos trabalhadores do Serviço de Emprego, sublinhando o tripartismo na gestão do próprio IEFP, o que conduz a uma representação dos parceiros sociais com assento no Conselho de Concertação Social no Conselho de Administração e Comissão de Fiscalização.

Estas orientações vão culminar com a divisão do país em 5 regiões: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve que hão-de corresponder às delegações regionais, das quais vai depender a rede de centros de emprego, centros de formação profissional, centros integrados de emprego e formação profissional, centro de reabilitação e os centros de apoio à criação de empresas (CACE), constantes da deliberação da comissão executiva do IEFP, de 9 de Abril de 1997, na sequência da publicação da Lei orgânica do Ministério para a Qualificação e Emprego do XIII governo constitucional, através do DL n.º 147/96, de 28 de agosto.

A terceira fase ocorre na década de 2000 no quadro da marcha modernizadora da AP enquadrada pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado – PRACE, criado através da RCM n.º 124/2005, de 4 de agosto, do XVII governo constitucional, tendo em vista «melhorar a qualidade dos serviços prestados, simplificar procedimentos, racionalizar custos e contribuir para a aproximação entre a Administração e os cidadãos», na senda dos objetivos do *reinventing government*, desencadeado pela dinâmica de mudança e de inovação da estratégia de Lisboa, aprovada durante a presidência portuguesa em 2000.

No seguimento deste novo desígnio, é revisto profundamente o estatuto do IEFP vigente desde 1985, com a publicação do DL n.º 213/2007, de 29 de maio, no âmbito do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, que define a missão e atribuições do IEFP,IP, conjugado com o artigo 12º da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, lei-quadro dos Institutos Públicos, mantendo a gestão tripartida e a estrutura desconcentrada, com forte pendor regionalizado, dentro do princípio da subsidiariedade. É no entanto na estrutura e organização interna que incidem os objetivos de racionalização do emprego de recursos que garantam ganhos de eficiência e eficácia.

Este DL veio a ser posteriormente alterado pelo DL n.º 157/2009, de 10 de julho, que clarifica a natureza jurídica do IEFP, I.P. e o papel dos delegados regionais, definindo claramente o instituto como serviço público de emprego nacional, mantendo a gestão tripartida e a lógica de funcionamento assente em princípios de desconcentração administrativa e efetiva participação no processo de tomada de decisão, acentuando vantagens na aproximação da AP à população, maior eficiência, celeridade e qualidade na satisfação da necessidade dos cidadãos-clientes.

Em consonância com o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), aprovado em conselho de ministros em 20 de julho de 2011, foi aprovada a lei orgânica do ministério da economia e do emprego, DL n.º 126-C/2011, de 29 de dezembro.

No seu artigo 26º (pontos 1, 2, 3 e 4), estipula-se a natureza, missão, principais atribuições, órgão diretivo e composição do conselho diretivo do Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I.P. (IEFP,I.P.), sendo a definição de orientações estratégicas, fixação de

objetivos e acompanhamento da sua execução objeto de articulação entre os ministros das áreas do emprego e segurança social.

Nesta conformidade, o IEFP, I.P. é um instituto público, de regime especial de acordo com a lei, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio, prosseguindo atribuições do Ministério da Economia e do Emprego, sob superintendência e tutela do respetivo ministro.

O IEFP, IP, é caracterizado como serviço público de emprego nacional, tendo por missão promover a criação e a qualidade do emprego e combater o desemprego, através da execução de políticas ativas de emprego, nomeadamente de formação profissional.

Com a publicação da sua nova lei orgânica, aprovada pelo DL n.º 143/2012, de 11 de julho, o IEFP, I.P. dá continuidade às atribuições legais.

Quadro sobre as atribuições legais

Promover a organização do mercado de emprego tendo em vista o ajustamento direto entre a oferta e a procura de emprego.

Promover a informação, a orientação, a qualificação e a reabilitação profissional, com vista à colocação dos trabalhadores no mercado de trabalho e à sua progressão profissional.

Promover a qualificação escolar e profissional dos jovens, através da oferta de formação de dupla certificação.

Promover a qualificação escolar e profissional da população adulta, através da oferta de formação profissional certificada, ajustada aos percursos individuais e relevante para a modernização da economia.

Promover a melhoria da produtividade da economia portuguesa mediante a realização, por si ou em colaboração com outras entidades, das ações de formação profissional, nas suas várias modalidades, que se revelem em cada momento as mais adequadas às necessidades das pessoas e de modernização e desenvolvimento do tecido económico.

Incentivar a criação e a manutenção de postos de trabalho, através de medidas adequadas ao contexto económico e às características das entidades empregadoras.

Incentivar a inserção profissional dos diferentes públicos através de medidas específicas, em particular para aqueles com maior risco de exclusão do mercado de emprego.

Promover a reabilitação profissional das pessoas com deficiência, em articulação com o Instituto Nacional de Reabilitação, I. P..

Promover o desenvolvimento dos ofícios e das microempresas artesanais, designadamente enquanto fonte de criação de emprego ao nível local.

Assegurar o desenvolvimento das políticas relativas ao mercado social de emprego, enquanto conjunto de iniciativas destinadas à integração ou à reintegração socioprofissional de pessoas desempregadas com particulares dificuldades face ao mercado de trabalho, com base em atividades dirigidas a necessidades sociais por satisfazer e a que o normal funcionamento do mercado não dá uma resposta satisfatória, em articulação com a área da segurança social.

Promover o conhecimento e a divulgação dos problemas de emprego através de uma utilização dos

recursos produtivos integrada no crescimento e desenvolvimento socioeconómico.
Participar na coordenação das atividades de cooperação técnica desenvolvidas com organizações nacionais e internacionais e países estrangeiros nos domínios do emprego, formação e reabilitação profissionais, sem prejuízo das competências próprias do Ministério dos Negócios Estrangeiros.
Colaborar na conceção, elaboração, definição e avaliação da política de emprego, de que é órgão executor.
Realizar ações de acompanhamento, de verificação e de auditoria aos apoios, financeiros ou técnicos, concedidos no âmbito das medidas de emprego e de formação profissional de que seja executor.

Figura 16 – Quadro de atribuições legais

Fonte: Adaptado de DL n.º 143/2012

Com esta lei orgânica, as alterações introduzidas não configuram nenhuma mudança relevante quer na organização da estrutura diretiva quer nas atribuições, sendo uma lei de continuidade.

Assim, são definidos para o IEFP,I.P. os seus órgãos de cúpula, tais como, o Conselho de Administração, o Conselho Diretivo, o Fiscal único e os Conselhos Consultivos Regionais, bem como, a sua composição, o modo de designação dos seus membros e competências.

Encontra-se assegurada a gestão tripartida do IEFP;I.P. através da participação no Conselho de Administração, e nos Conselhos Consultivos de representantes da Administração Pública e dos parceiros sociais com assento efetivo na Comissão Permanente de Concertação Social, facto que constitui, face à generalidade dos institutos públicos, uma particularidade.

Neste momento, convém sublinhar que o IEFP.I.P. se encontra numa fase de reorganização, na sequência da citada lei orgânica, conjugada com o programa de relançamento do serviço público de emprego, constante da RCM n.º 20/2012, de 9 de março, remetendo a lei orgânica do IEFP,I.P. a organização interna para os estatutos deste organismo a publicar através de instrumento legal próprio.

Deste modo, vigoram até lá os estatutos aprovados pela Portaria n.º 637/2007, de 30 de maio, republicada pela Portaria n.º 570/2009.

De acordo com o previsto na Portaria n.º 637/2007, de 30 de maio, que define o funcionamento dos órgãos do Instituto e regula a organização e estrutura orgânica dos Serviços Centrais e Regionais e as competências das suas Unidades Orgânicas, os Serviços Regionais do IEFP, IP, são organizados de forma desconcentrada, em função das áreas

territoriais de atuação que correspondem ao nível II da Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS), englobando cinco delegações regionais: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve.

A estrutura orgânica das delegações regionais compreende os serviços de coordenação, constituídos por unidades orgânicas que prestam apoio técnico, administrativo e financeiro a toda a delegação regional, e as unidades orgânicas locais (centros de emprego, centros de formação profissional, centros de emprego e formação profissional e centro de reabilitação profissional).

3.5. Microestrutura e conteúdo funcional do Centro de Emprego

A organização interna do IEFP, I.P. decorre naturalmente dos seus estatutos e da missão e atribuições constantes na lei orgânica do ministério de tutela e tem em vista concretizar os objectivos operacionais das suas unidades orgânicas, e definir os mecanismos de articulação entre os vários níveis de decisão.

Debruçar-nos-emos sobre a evolução da microestrutura orgânica das unidades orgânicas locais, centros de emprego, durante o período em que exerci funções de diretora de centro de emprego.

Esta análise vai incidir na estrutura orgânica, modelo de microestruturas e respetivos conteúdos funcionais em vigor à data de 1999, que remete para a estrutura orgânica aprovada por deliberação da comissão executiva de 9 de Abril de 1997, homologado pela Ministra para a qualificação e o emprego em 17 de Abril de 1997 e CN n.º 12/2008, de 30 de maio, alterada pela CI n.º 44/2010, de 30 de Dezembro de 2010, enquadrada pelos estatutos do IEFP, I.P., aprovados pela Portaria n.º 637/2007, de 30 de maio, republicados na Portaria n.º 570/2009, de 29 de maio.

Após uma análise comparativa é possível inferir que pese embora o tempo decorrido, a premente necessidade de Portugal fazer face aos desafios da globalização e constantes mudanças no mercado de trabalho, o processo reformista da AP e as implicações colocados à

organização por planos estruturantes da abordagem do emprego/desemprego, mantêm-se praticamente sem alterações, as competências dos centros de emprego.

Destacam-se, no entanto, posteriores alterações, quiçá movidas pela necessidade de dar resposta à aceleração da taxa de desemprego, a vigorar em Janeiro de 2011, e em consequência de alterações aos procedimentos e circuitos instituídos ao nível dos centros de emprego.

Vemos refletidos nas atribuições uma maior preocupação em assegurar a promoção da proximidade entre o serviço público de emprego e os seus clientes, designadamente as entidades empregadoras, tendo em vista a potenciar a captação de ofertas de emprego, e imprimir celeridade no ajustamento entre a oferta e a procura e a necessidade de integrar o atendimento presencial dos utentes com os canais de prestação de serviços à distância via eletrónica.

3.6. Normativos sobre recrutamento dos dirigentes intermédios

O IEFP, I.P., decorrente do seu estatuto de instituto público, dotado de autonomia administrativa, tem um estatuto próprio de pessoal, definido através da Portaria n.º 66/90 de 26 de janeiro, em que no seu artigo 6º define o pessoal dirigente e chefia, onde se incluem os diretores de centro de emprego.

Em consequência adota regulamentos específicos a partir de deliberações do órgão diretivo, homologados pelo ministro da tutela, designadamente um regulamento de pessoal dirigente e chefia, aprovado pela comissão executiva em 1997, onde são estabelecidas, designadamente as condições de recrutamento, e exercício dos cargos, definição do pessoal e cargos dirigentes e chefia, regime de exercício, formas de recrutamento e nomeação.

Neste âmbito é estabelecido no seu artigo 4º que o recrutamento para os cargos dirigentes, é feito, preferencialmente, de entre os trabalhadores do IEFP, podendo, no entanto, ser feito com recurso ao exterior, sempre que para tal se mostre aconselhável.

Pese embora, o seu ponto três prever um processo concursal específico para os cargos dirigentes com exceção dos delegados regionais, explicitando os requisitos, este processo nunca foi regulamentado, pelo que o recrutamento, da competência da comissão executiva, foi feito por escolha, observados os requisitos previstos para o concurso: curriculum adequado à natureza das funções a desempenhar e quatro anos de experiência profissional na área da atividade do cargo a exercer e enquadramento profissional em categoria integrada nos quadros superiores ou quadros médios.

Este regulamento, cuja última versão data de 2000, mantém-se em vigor até à publicação do Estatuto do Pessoal Dirigente da administração central, regional e local (EPD), através da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterado pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, que estende a sua aplicação aos institutos públicos, salvo matérias específicas reguladas pelas respetivas leis quadro.

No recrutamento dos dirigentes intermédios do IEFP, I.P., em data já posterior ao período em que incide este relatório profissional, passam então a aplicar-se as regras definidas no artigo 20º desta Lei, «área de recrutamento dos cargos de direção intermédia, articulado, com o disposto no DL n.º 637/2007, de 30 de maio, nomeadamente com os artigos da subsecção III – das unidades orgânicas locais, aditado com o disposto na Portaria n.º 570/2009, de 29 de maio, que altera os estatuto do IEFP, I.P., aprovados pelo DL n.º 637/2007, de 30 de maio, retificada pela declaração de retificação n.º 70/2007, de 20 de julho, em que se procede à qualificação do grau e cargos dirigentes do IEFP, I.P., tendo em conta a especificidade da sua estrutura orgânica e o seu grau de desconcentração.

Assim, o artigo 27º - A da Portaria n.º 570/2009, de 29 de maio, define os cargos de chefia e direção das unidades orgânicas locais, em que se estabelece no seu n.º 1 que «os cargos de diretor de centro constituem cargos dirigentes específicos do IEFP, I.P., sendo equiparados a cargos de direção intermédia de 1º grau», e no seu n.º 4 «sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 20º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, o recrutamento para os cargos de diretor de centro (...) é feito de entre trabalhadores com relação jurídica de emprego público que reúnam competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respetivas funções e que possuam conhecimento e experiência nos domínios do emprego e formação profissional».

Esta classificação veio a ser alterada pela nova lei orgânica do IEFP, I.P., que define como dirigente intermédio de 1º grau os diretores e diretores-adjuntos de centro.

Ao recrutamento dos dirigentes intermédios de 1º grau, aplica-se os procedimentos previstos na lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, que procede à quarta alteração à Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

No que concerne aos outros dirigentes intermédios de 1º grau, nos quais se inclui o diretor e diretor-adjunto de centro, as regras de recrutamento continuam a obedecer à Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, com as alterações entretanto introduzidas pela lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro.

CAPÍTULO 4 ANÁLISE CRÍTICA DAS EVIDÊNCIAS OBSERVADAS

Assim, propomos uma análise baseada na abordagem de cada medida de modernização e a sua aplicação através de instrumentos de gestão e circulares normativas que versam sobre a reforma administrativa e/ou a mudança organizacional de um centro de emprego, microestrutura desconcentrada do IEFP, I.P., comparando de forma crítica com as evidências observadas sobre a gestão do centro, através das realidades abordadas na narrativa de uma vida profissional.

Cada medida abordada é complementada por evidências observadas, proporcionando uma análise crítica *per se*, abrindo espaço para a construção de um olhar baseado na abordagem empírica, onde a observação realizada é local de aprendizagem para a protagonista, reconhecendo nas experiências desenvolvidas e no quadro concetual de suporte, ferramentas direcionadas para a ação, melhoria e mudança numa estrutura desconcentrada de um organismo da administração indireta do Estado.

Num segundo tempo, abordam-se os resultados globais obtidos na análise geral sobre o clima social do IEFP, IP, de modo a validar com maior segurança as conclusões extraídas possibilitando que o cruzamento de dados permita maior objetivação ao método empírico utilizado, dando consistência aos contributos para uma melhoria da organização e valorização da liderança do dirigente intermédio.

Modernização do IEFP, I.P.		
(1ª Fase 1995 – 1999)		
Medidas	Evidências observadas	Análise crítica
	A reforma preconizada para a administração incidiu em grande parte na melhoria do registo dos dados dos <i>curricula</i> dos inscritos, e do registo das ofertas de emprego, com a utilização massiva das tecnologias da informação e comunicação (TIC), agilizando os procedimentos de ajustamento entre procura e oferta, considerando a grande dimensão e complexidade da base de	A preocupação demonstrada com o controle foi evidente, tornando-se um instrumento propício à redução do desemprego pela via da limpeza de ficheiros, de modo a baixar estatisticamente o desemprego sem um alcance evidente quanto ao modo de atuação do organismo, tornando a gestão do mercado de emprego

<p>Desburocratização</p>	<p>dados em presença. Formação de atualização ao nível das TIC por parte dos trabalhadores. A gestão e os técnicos não interiorizaram que os novos procedimentos eram para prestar um melhor serviço aos cidadãos, deixando-se capturar pela tecnologia, distanciando-se dos indivíduos, perdendo-se uma possibilidade de começar a criar um novo tipo de cultura organizacional que integrasse as duas vertentes.</p>	<p>mecanicista e desligada da realidade. Aqui observa-se uma nítida focalização na inovação ao nível tecnológico sem qualquer alteração nos procedimentos de acolhimento dos utentes e a sua satisfação quanto à resolução dos seus problemas; não se deu início a um processo de <i>benchmarking</i> valorizando por essa via o nível organizacional e o trabalho de equipa. A liderança não soube, ainda, aproveitar a desmaterialização como processo inovador para prestar mais e melhores serviços aos cidadãos.</p>
<p>Simplificação</p>	<p>A falta de atenção quanto à simplificação administrativa causaram prejuízos relevantes aos cidadãos e entidades, não facilitava a relação com os serviços introduzindo grande desconfiança quanto à eficiência da organização e por consequência falta de adesão aos programas e medidas em execução.</p>	<p>É curioso que não se tenha adotado medidas quanto à desmaterialização dos processos porquanto não houve decisões de parte da liderança do centro que pudessem contribuir para que os funcionários assumissem comportamentos menos burocratizados, verificando-se ausência de instrumentos de gestão e circulares internas que pudessem apontar para uma alteração do paradigma na gestão administrativa e organizacional do centro de emprego. Este quadro gestor não permitia melhorias para a competitividade da região e para a qualidade de vida dos cidadãos contribuindo, isso sim, numa grande desconfiança por parte do cidadão-utente devido à falta de transparência e abertura dos serviços.</p>
	<p>Incremento do número de quadros superiores, técnicos superiores (TS), conselheiros de orientação profissional (COP) e quadros médios (técnicos de emprego/TE), cuja percentagem passou de 48% para 61%, em detrimento dos administrativos. Este aumento das qualificações habilitacionais induziu uma melhoria real no atendimento dado que tinham formação inicial, constituindo carreiras específicas do IEFP, I.P, incidindo sobretudo no rácio técnicos/utentes,</p>	<p>A organização não estava desperta para introduzir recetividade e acessibilidade da administração aos <i>stakeholders</i> internos e externos, bem como, não proporcionava um acompanhamento e monitorização das práticas de atendimento e encaminhamento dos serviços técnicos prestados pelos diversos técnicos do centro. A ideia de transparência, abertura e prestação de contas não</p>

<p>Melhor qualidade de bens e serviços</p>	<p>diminuindo os tempos de espera. Este incremento deve-se à rentabilização dos fundos estruturais para atender ao desemprego crescente, resultante da crise de 1993-1995, tendo sido formalizado um acordo económico e social em 24/01/1996. Aumento da utilização das redes informáticas e introdução do Livro de Reclamações. Havia pouca flexibilidade e trabalho de equipa como na gestão dos recursos humanos, tendo em conta que as duas categorias principais (COP/TE) concentravam quase toda a atividade de primeira linha, deixando aos técnicos superiores apenas uma função de retaguarda na emissão de pareceres técnicos sobre a viabilidade económica de projetos de criação de emprego. Este quadro propiciava um corporativismo larvar revelado por fraca recetividade ao exterior, bem como, à focalização externa do centro de emprego, denotando uma profissionalização concentrada nestas duas categorias que reproduziam um modelo hierárquico-burocrático sem alma e abertura ao exterior, centrados na celeridade do atendimento, sem preocupações de satisfação das necessidades dos utentes e eficácia na abordagem técnica. Assistia-se à qualidade medida pela quantidade traduzida em estatísticas, sem rentabilização dos recursos e retorno efetivo para o utente onde o acesso à informação e à gestão não constituíam foco de atenção, não favorecendo a consulta e acompanhamento de processos decisórios com implicações na vida dos interessados.</p>	<p>constava da agenda da liderança, daí não haver uma preocupação evidente de acesso à informação e consulta dos cidadãos em matérias do seu interesse, associando a qualidade à produtividade de modo a introduzir a dimensão de leveza na estrutura organizativa.</p>
<p>Flexibilidade e autonomia gestionária</p>	<p>Ocorreu um maior incentivo com a criação na estrutura orgânica de chefias intermédias de modo a proporcionar maior autonomia a nível da gestão. Procurava-se estabelecer uma articulação com o exterior difundindo palavras-chave como incentivar e promover. As orientações, com focalização extrema nos <i>inputs</i>, e preocupação na gestão dos ficheiros e fluxos de utentes sem correspondência e sem procura de melhoria na qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e na produtividade da estrutura.</p>	<p>Não havia recetividade e acessibilidade, nem cultura organizacional virada para a informação e comunicação, sendo a prestação de contas ausente. Aumentar a produtividade neste quadro pressupõe o desenvolvimento de formas de flexibilidade gestionária, repensar os modelos de planeamento de atividades reequacionando o controlo e desenvolvendo novas formas de <i>accountability</i>.</p>
	<p>Surgiu a rede social em 1997, com a</p>	<p>Pese embora estes programas e</p>

<p>Cooperação setor público e privado</p>	<p>resolução de conselho de ministros n.º 197/97, de 18 de novembro. Acresce a esta rede as redes regionais para o emprego (RCM2/98) apesar da generalização a Lisboa só ocorrer em 2000.</p> <p>Foram lançados os centros de apoio à criação de empresas (CACE), em todas as delegações regionais do instituto.</p> <p>Criaram-se unidades de inserção na vida ativa (Univa) e clubes de emprego no âmbito dos mecanismos de transição para a vida ativa, logo em 1997, complementando vários programas (Programa Aprendizagem, Formação/Emprego, Estágios Profissionais e programas ocupacionais).</p> <p>Não houve dinamização de um espaço público de diálogo com o tecido produtivo e social devido à falta de profissionalização e autonomia dos técnicos que apenas se remetiam à gestão burocrática e não à promoção dos programas, denotando uma passividade evidente e resistência à mudança.</p>	<p>redes ajudarem através das TIC a transformar o setor público, é preciso um grande envolvimento na formação dos trabalhadores para melhorar a organização de modo a criar confiança nos parceiros e entidades, construindo resultados que satisfaçam e permitam desencadear um aumento significativo na qualidade dos incentivos e benefícios mútuos obtidos num parceria contratualizado.</p>
<p>Participação dos cidadãos</p>	<p>Apesar da existência do código de procedimento administrativo (decreto-lei n.º 442/91, de 15 de novembro, e posteriores atualizações) - instrumento legal de promoção da abertura, transparência e consulta dos cidadãos, a sua aplicação não estava interiorizada na prática administrativa da gestão, reflexo da falta de formação neste domínio e níveis de escolarização e práticas de cidadania de fraco rendimento.</p> <p>A informação funcionava, quase exclusivamente, para dentro e de forma ineficaz, entre os técnicos, não havia partilha da informação.</p> <p>Como exemplo, existia uma sala de reuniões, normalmente usada para as sessões de informação coletiva de orientação profissional centralizadas especialmente nos utentes jovens e atendimento coletivo no âmbito da colocação e nas intervenções técnicas predominantes, sem abertura, tempo e predisposição para o diálogo com os utentes.</p> <p>A intervenção afirmativa dos cidadãos conduzia com frequência a situações de tensão e comportamentos dissonantes que refletiam perceções negativas dos empregadores relativamente aos utentes inscritos, conotando-os com pessoas não confiáveis, o que de algum modo é</p>	<p>Encontramos, aqui, uma administração contrária aos valores e princípios que devem nortear a AP, i. e., transparência, recetividade, acessibilidade e abertura. Não se perspectiva que uma organização pós-burocrática não inclua a participação dos cidadãos-clientes em parceria com a sociedade civil alicerçada no diálogo civil para se poder criar dinâmicas ao envolvimento das populações nos negócios públicos de modo a melhorar a qualidade de vida e as aprendizagens para uma governação da <i>res pública</i> garante do Estado de direito democrático.</p>

	compartilhado pelos técnicos, relevando da falta de dinâmica na gestão do mercado de emprego e falta de assunção no papel de pivô do centro de emprego.	
Concertação social com os sindicatos e parceiros sociais	<p>Os sindicatos e outros parceiros sociais participam no Conselho de Administração e na Comissão de Fiscalização (gestão tripartida) e conselhos consultivos dos centros de formação e centros integrados de emprego e formação, mas nunca estiveram previstos para os centros de emprego.</p> <p>A sua participação era formal e de controlo da aplicação das medidas de concertação social, situando-se a nível macro.</p> <p>Tínhamos uma concertação social remetida à representação orgânica nos órgãos diretivos e fiscalizadores do IEFP, I.P.</p> <p>Os contatos com outros parceiros locais e regionais eram feitos muitas das vezes mais por iniciativa própria da técnica superior do que por orientação da liderança, deixando ao critério de cada um a melhor escolha.</p>	<p>As iniciativas partiam da técnica superior como se a gestão dependesse da sua visão integradora para poder envolver os parceiros nas decisões estabelecendo parcerias de modo a melhorar os resultados, criar confiança na instituição pública que representava aumentando, por essa via, a qualidade da governação.</p>

Figura 17 – 1ª fase de aplicação das medidas de modernização com observação de evidências

Fonte: Análise do autor

Modernização do IEFP, I.P.		
(2ª Fase 2005 – 2009)		
Medidas	Evidências Observadas	Análise crítica
Favorecer mobilidade dos funcionários	<p>A mobilidade acontecia a partir da iniciativa dos trabalhadores, sendo entendida, apenas, como mudança de local de trabalho.</p> <p>A mobilidade dos funcionários era casuística e dependente do parecer subjetivo do superior hierárquico.</p>	<p>A mobilidade não decorria de uma racionalização de recursos humanos mas partia da iniciativa individual dos funcionários, inseridos nos quadros de pessoal das unidades desconcentradas e interserviços, provocando desequilíbrios devido à falta de informação e comunicação entre estruturas e gestão global das necessidades das populações carenciadas e desempregadas.</p> <p>Não havia leveza nas medidas que eram tomadas sem nexos, fora de uma gestão de recursos humanos e redução de estruturas, produzindo assimetrias</p>

		assinaláveis na distribuição dos recursos sem correlação com a população ativa, a dimensão do desemprego, os aspetos demográficos, especialmente a complexidade que advém dos fluxos migratórios internos e externos da população.
Profissionalização dos cargos dirigentes	<p>As mudanças nesta matéria foram inconsequentes, não tendo passado do plano das intenções.</p> <p>As nomeações ocorriam em regime de comissão de serviços (3 anos), sem concursos, ao abrigo de um estatuto do pessoal dirigente e chefia específico, não exigindo uma formação académica superior.</p> <p>Pese embora, haver vários cursos de formação para dirigentes nas diversas universidades, o IEFP, I.P. nunca exigiu a profissionalização como requisito no preenchimento dos cargos dirigentes, nem facilitava ou promovia com nexos a frequência desses cursos de formação ou de actualização.</p> <p>A subdelegação de competências restringe-se ao âmbito da gestão administrativa, financeira e de pessoal, com maior amplitude nas decisões quanto às medidas de política de emprego em execução.</p> <p>O dirigente intermédio de 1º grau está focalizado nos procedimentos técnicos e execução das medidas qual «comissário administrativo», monitorizado estatisticamente pela delegação regional.</p>	<p>O investimento na profissionalização dos cargos dirigentes é determinante para construir uma força de trabalho eficaz, fator determinante para a qualidade dos serviços públicos, investindo no recrutamento de pessoas qualificadas e no equilíbrio entre um sistema de mérito e a direção política da administração.</p> <p>Pressuposto essencial para a abertura da organização, estabelecendo circuitos de comunicação vitais reforçados pela introdução de inovação apostando nas possibilidades de êxito da condução das mudanças organizacionais que se pretendem introduzir para aumentar a produtividade, a qualidade e a recetividade de qualquer organismo público seja ele macro ou micro.</p>
Simplificação das regras da administração	<p>Grande incremento das TIC devido ao Plano Tecnológico;</p> <p>Criação de serviços como a Net Emprego, o livre serviço de emprego, quiosque eletrónico, sistema de gestão de candidaturas, <i>Front Office</i> e desenvolvimento dos sistemas aplicativos de suporte às atividades de gestão do emprego, da formação e financeira (SIGAE, SIGOFA e SGFOR);</p> <p>Como evidência desta realidade, destaca-se a atribuição do prémio de boas práticas na administração pública ao IEFP, I.P. no ano de 2005, pelo SIGAE, e no ano de 2006 pelo SGFOR;</p> <p>Inovação tecnológica patente mas sem correspondência a nível da inovação organizacional, vista como um todo, de modo a induzir uma mudança nos padrões de qualidade e produtividade;</p> <p>A preocupação com o plano tecnológico</p>	<p>Observa-se uma forte centragem no ser digital favorecendo a acessibilidade e a autonomia por parte dos cidadãos mais preparados, deixando os outros com um atendimento personalizado em rutura nos grandes centros de emprego das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, com tendência para se alargar, devido ao crescimento da taxa de desemprego e ao aumento da vulnerabilidade das populações.</p> <p>Ora, esta realidade não pode deixar indiferente os decisores políticos, apesar do aumento efetivo das qualificações dos cidadãos no todo nacional.</p>

	<p>fez esquecer a qualidade e a competência técnica (<i>empowerment</i>) na tomada de decisão, tornando o edifício da modernização administrativa falho porquanto as decisões não são tomadas com base nos contextos em que se pretende intervir devido à falta de visão sobre a recetividade, <i>accountability</i> e poder do cidadão que não se reconhece como elemento integrador e proativo de um verdadeiro diálogo civil, instrumento de uma sociedade civil democrática e participativa.</p>	
<p>Nova geração de lojas do cidadão (balcão único)</p>	<p>Atendimento administrativo integrado com os serviços da segurança social tendo sido criado um <i>interface</i> com o IEFP, passando os cidadãos-utentes a apresentar os requerimentos para a atribuição do subsídio de desemprego no momento da inscrição para emprego e atendimento técnico integrado dos beneficiários do rendimento social de inserção (RSI); A articulação entre os <i>interfaces</i> criados não ocorreu como princípio organizativo marcante, antes se resumiu ao refinamento dos procedimentos de controlo e fiscalização dos beneficiários de subsídios de desemprego.</p>	<p>Nesta medida encontramos um benefício evidente para os utentes que demandam os serviços públicos, porquanto a utilização das TIC desempenha um papel fundamental de modo a tirar partido da desmaterialização para prestar mais e melhores serviços aos cidadãos, pese embora a pouca maleabilidade dos dirigentes em querer colaborar, no terreno das práticas, para a sua otimização e rendibilidade social, optando por um funcionamento espartilhado e ineficaz.</p>
<p>Participação da sociedade na gestão</p>	<p>Mantém-se o mesmo quadro da primeira fase relativamente à gestão tripartida; Não houve alterações na visão e projeção da gestão tripartida porquanto não foram alterados os pressupostos de uma concertação social remetida, apenas, à representação orgânica nos órgãos diretivos e fiscalizadores do IEFP, I.P.</p>	<p>A extroversão e a adequação à mudança societal das microestruturas da AP e, no caso vertente, do centro de emprego, é uma condição <i>sine qua non</i> para usar a simplificação administrativa e a administração electrónica como instrumentos potenciadores da melhoria da competitividade e da qualidade de vida dos cidadãos contribuindo para aumentar a transparência e a confiança na decisão política. Este posicionamento não se adequa aos procedimentos e práticas instituídas porquanto ainda é patente uma falta de adequação aos contextos locais onde ocorrem os problemas induzindo, isso sim, dificuldades de articulação entre os diversos níveis da hierarquia administrativa da instituição provocando nos cidadãos e nas suas organizações locais desconfiança nos decisores políticos da administração.</p>
	<p>A gestão e dinamização do conhecimento</p>	<p>Neste caso, a organização aplica</p>

<p>Criação de dinâmicas de aprendizagem</p>	<p>remete no IEFP,I.P. quase exclusivamente para os serviços centrais a quem incumbe a conceção de orientações técnicas e normativas a disseminar pelos serviços executores, tornando-se a intranet um instrumento organizador da informação, deixando a comunicação sem um verdadeiro suporte interno;</p> <p>A existência de uma direção de serviços de qualificação de formadores (Centro Nacional de Qualificação de Formadores/CNQF) que superentende à planificação da formação de formadores, bem como, à supervisão pedagógica dos formadores, orientada para a formação profissional das redes de formação a nível nacional tendo como objetivo maior contribuir para a elevação da qualidade do sistema nacional de qualificações, dinamizando um centro de recursos em conhecimento cuja atividade se orienta para o exterior da instituição;</p> <p>A dinamização das aprendizagens não é valorizada e implementada para as microestruturas a quem são atribuídos objetivos quantitativos e metas inatingíveis, não tendo em conta a complexidade comportamental dentro da estrutura administrativa, onde se acentua a falta de enquadramento e os erros de gestão porquanto a organização está direcionada para realidades segmentadas e, frequentemente, desenquadradas do seu contexto social e cultural.</p>	<p>com dificuldade técnicas de <i>benchmarking</i> devido à falta de aplicação da inovação e mudança organizacional instituintes, i. e., partindo da própria microestrutura, porquanto sujeita a um crivo burocrático e hierárquico apertado que não tolera diferenciação comportamental para bem servir o cidadão-cliente, inserido que está nas suas comunidades locais, não apostando na descentralização necessária à decisão local e fundamentada tecnicamente por uma postura de abertura e recetividade às realidades e contextos diversos.</p>
--	--	--

Figura 18 – 2ª fase de aplicação das medidas de modernização com observação de evidências

Fonte: Análise do autor

Em síntese, a apreciação crítica sobre a atividade do centro, caracteriza-a como distante dos direitos do cidadão, sendo predominante uma focalização nos processos em detrimento da procura ativa de respostas ajustadas às necessidades dos utentes, tomados como indivíduos com direitos e deveres, com ausência de trabalho de parceria e trabalho de equipa, apesar da existência de técnicos com formação diferenciada, o que facilitava o desenvolvimento de um corporativismo larvar das categorias profissionais mais representativas, com relevo para os técnicos de emprego e conselheiros de orientação profissional.

Verifica-se, ainda, uma falta de visão prospetiva da realidade e de proatividade na ação, tornando o centro de emprego num gestor do *status quo*, não cumprindo o seu papel principal de gestor do mercado de emprego e pólo de desenvolvimento local.

(Observação já partilhada num encontro de dirigentes e técnicos do IEFP, realizado nas instalações da FIL, em Lisboa, no ano de 1996, promovido pelo Ministério para a Qualificação e o Emprego).

As medidas de modernização da AP e de enquadramento do serviço público de emprego, durante o período em análise, de 1995 a 2009, tiveram implicações na microestrutura do centro de emprego, realidades patentes na observação das evidências efetuadas *in loco* e na análise das medidas e instrumentos de gestão aplicados, sem resultados significativos no aumento da eficácia organizacional.

Período de implementação	Medidas de modernização	Instrumentos de gestão/normativos técnicos aplicados (S/N)	
	Desburocratização		Não
	Simplificação		Não
	Melhor qualidade de bens e serviços	Sim	
	Flexibilidade e autonomia gestonária	Sim	
	Cooperação setor público e privado	Sim	
	Participação dos cidadãos		Não
	Concertação social com os sindicatos e parceiros sociais	Sim	
	Favorecer mobilidade dos funcionários		Não
	Profissionalização dos cargos dirigentes		Não

2005-2009	Simplificação regras da administração	Sim	
	Nova geração de lojas do cidadão (balcão único)	Sim	
	Participação da sociedade civil na gestão	Sim	
	Criação de dinâmicas de aprendizagem	Sim	

Figura 19 – Períodos de aplicação dos instrumentos de gestão e normativos técnicos

Fonte: Análise do autor

A consulta da legislação e documentação complementar permite afirmar que a produção legislativa está conforme ou muito próxima aos conceitos teóricos abordados, i. e., a análise documental dá-nos um quadro sobre os conceitos utilizados na legislação inferindo que «A administração pública é clara, fácil e transparente para o cidadão e é eficiente, eficaz, ágil e correta internamente». (Anhfelt, 2010)

Confrontando a análise comparativa da execução das medidas de modernização com a observação empírica construída em torno do olhar reflexivo e crítico de uma liderança experimentada no espaço da última década, acompanhando a transição entre as duas fases da modernização da AP, conclui-se que as medidas que se pretendiam aplicar em centro de emprego na primeira fase, nomeadamente:

- Desburocratização
- Simplificação
- Participação dos cidadãos

Não foram levadas à prática, verificando-se na segunda fase uma menor execução das medidas diretamente ligadas à política de recursos humanos, tais como:

- Profissionalização dos dirigentes
- Favorecer a mobilidade dos funcionários

Este quadro de resultados e observações dá-nos uma primeira linha de leitura orientada para as insuficiências relativamente às políticas de recursos humanos, necessidade da desburocratização (Mozzicafreddo, 2001), abertura à sociedade civil (Lorthiois, 2003), dimensões da inovação associadas ao *benchmarking* (Carrapeto & Fonseca, 2009), questões relacionadas com a formação dos funcionários públicos e a comunicação (Gomes, 2010), assunção de um novo espaço público para a promoção da cidadania (Antunes, 2009) e (Innenarity, 2006), sem deixar de vincar o perfil da liderança e a complexidade comportamental do líder de modo a facilitar e promover a eficácia organizacional (Quinn, 1988).

CAPÍTULO 5 DISCUSSÃO GERAL

A análise feita às medidas de orientação política para a administração pública portuguesa, partiram duma reflexão sobre a evolução das orientações políticas e técnicas direcionadas para as áreas do emprego, contrastada com a realidade vivida, tendo como fio condutor o envolvimento do autor deste estudo, aplicado ao seu percurso profissional, na certeza porém, de que assistiu à implementação da reforma sobre a modernização da AP, durante um período de cinco anos, em que trabalhou como técnica superior consultora de uma microestrutura de emprego em Sintra.

Mas, também, como diretora desse centro de emprego, resultando um posicionamento ora de técnica superior diligente e proativa dentro do seu quadro funcional e restrito ora nas funções de liderança da microestrutura, em que analisou e acompanhou o seu desenvolvimento, ao longo de mais de nove anos de mandatos sucessivos, alterando através da sua visão e orientação situações de fossilização administrativa de modo a produzir uma meta-reflexão aplicada às suas práticas de liderança e atualização dos pressupostos da modernização do centro de emprego com sentido de cidadania e pedagogia social.

De facto, a microestrutura que orientou e onde trabalhou como técnica e diretora evoluiu durante o seu mandato para níveis apreciáveis de produtividade, qualidade, projeção externa e trabalho em rede, a que não é alheia o seu perfil de liderança, de que é exemplo, o certificado de boas práticas atribuídas pelo OIM, FLAD e ACIDI e a criação do Conselho Municipal para a Qualificação, Emprego e Empreendedorismo (CMQEE), bem como, as propostas de reorganização das estruturas públicas de emprego e formação do concelho de Sintra.

Partindo destas realidades observadas e para que se possa avaliar, com maior objetividade, se a implementação das medidas de modernização tiveram um verdadeiro impacto na estrutura do centro de emprego, apresentamos as conclusões de estudo efetuado, em 2010, sobre o clima social do IEFPP, IP, data posterior ao período a que se refere a nossa análise, que de algum modo reforçam e validam algumas das conclusões, não obstante, não possuímos termo de comparação com data anterior, dado que este organismo não publicou os resultados e respetivas conclusões de um outro estudo levado a efeito em 2004.

Relativamente ao estudo realizado sobre o clima social no IEFP, I. P., em 2010, os resultados globais mais significativos foram validados através de questionário preparado com o objetivo de recolher a opinião dos trabalhadores do IEFP, I. P., sobre a gestão e organização do trabalho, as políticas de gestão e recompensa das pessoas, os postos de trabalho e a relação com os colegas. (<http://climasocialiefp.pedrabase.pt/admin/analise-geral>)

O trabalho de campo sobre o clima social apurou um resultado médio de satisfação de 2,7 pontos, abaixo do valor médio em estudos similares noutras instituições (2,9 pontos).

As dimensões com menor índice de satisfação são:

- Clima social;
- Políticas de recursos humanos;
- Relação com a chefia e trabalho de equipa;
- Condições de trabalho.

A maioria das opiniões dos colaboradores concentram-se no nível concordo em todas as dimensões. Este dado poderá ter a ver com o modo como se processou o preenchimento do questionário, feito através de plataforma *online* ou em alternativa entregue em mão ao dirigente da unidade a que pertence, circunstância que terá levado muitos colaboradores, porventura os mais críticos, a desistir de preencher o questionário.

As questões com níveis de satisfação superiores estão relacionadas com a imagem e envolvimento, a missão do organismo e a sua credibilidade.

As opiniões menos positivas verificam-se na dimensão das políticas de recursos humanos e na perceção quanto à preocupação que o IEFP, IP demonstra com os colaboradores, a formação, a carreira e a organização do trabalho.

A dimensão - Políticas de Recursos Humanos - é também aquela onde existe maior percentagem de opiniões no nível discordo totalmente, o que concorre no sentido das realidades tipificadas pela observação empírica onde a necessidade da profissionalização dos dirigentes e colaboradores (Mozzicafreddo, 2001), abertura à sociedade civil da instituição

(Lorthiois, 2003) e à inovação (Carrapeto & Fonseca, 2009) acabam por estabelecer correlações naturais tendo em conta que «os resultados inferiores a 2,5 pontos (nível médio da escala)» apurados no estudo sobre o clima social demonstram de forma clara que o IEFP, I.P. não conseguiu ao longo de 14 anos melhorar o clima social dentro da instituição, bem como, inverter alguma tendência para a sua degradação. (<http://climasocialiefp.pedrabase.pt/admin/analise-geral>)

Fica claro, ainda, que a não divulgação dos resultados do estudo levado a efeito, em 2004, só pode aumentar alguma polémica quanto ao seu conteúdo porquanto a instituição não parece acreditar na importância de que se reveste a prestação de contas (Antunes, 2009) e, por maioria de razão, a profissionalização dos seus dirigentes onde parece existir não uma promoção de lideranças intermédias inovadoras e imbuídas de traços de cidadania fortes, mas, pelo contrário, permitindo a existência do perfil de um “não líder”.

Do estudo levado a cabo pela empresa de consultoria Pedra Base, pode inferir-se que várias das medidas de modernização do IEFP, I.P. ficaram aquém do desejado, pondo em destaque a pertinência e consistência apurada na observação realizada, mostrando as falhas ao nível da gestão das políticas de recursos humanos, entre outras, construindo uma argumentação que sublinha a clarividência dos resultados apurados pelo autor, nomeadamente nas medidas relacionadas com - a profissionalização dos dirigentes e favorecer a mobilidade dos funcionários:

No que se refere às chefias seria recomendável a realização de formação sobre estilos de liderança e motivação, gestão de equipas e feedback, pois são as competências onde os Colaboradores denotam maior carência. (p. 86)

No entanto, é na leitura dos dados recolhidos através da observação empírica e no seu cruzamento com as conclusões obtidas na divulgação do estudo sobre o clima social do IEFP, I. P., que encontramos um fio discursivo para se poder argumentar com propriedade sobre as linhas de atuação com que a estrutura macro gere as unidades orgânicas locais.

De facto, a estrutura diretiva de topo nem sempre conseguiu acompanhar de forma congruente a evolução ocorrida no centro de emprego de Sintra, nem em qualquer outra estrutura local, não criando mecanismos de valorização e disseminação de boas práticas *benchmarking* (Carrapeto & Fonseca, 2009), devido a uma focalização burocrática e hierárquica, convivendo melhor com um perfil de dirigente próximo do «comissário administrativo», subalternizando uma liderança participativa que ousa inovar, capaz de se reinventar, ultrapassando constrangimentos internos e insuficiências institucionais, cuja aumento de complexidade cognitiva e comportamental só poderá induzir eficácia organizacional e, por arrasto, uma mudança (Quinn, 1988).

A observação realizada, neste estudo, sobre os períodos de implementação da reforma da AP, demonstra de forma aguda que a sua operacionalização, não permitiu aplicar o que se preconizava nas orientações políticas, deixando «a sensação de que o que está feito não acertou o alvo» (Anhfelt, 2010), ficando aquém dos objetivos pretendidos de modo a transformar, no caso vertente, o paradigma organizacional de qualquer centro de emprego.

Este modelo de funcionamento coexiste com circulares e normativos internos que instituem princípios de modernidade, no entanto reproduz na realidade desajustamentos que obstaculizam o desenvolvimento local e a participação, onde o novo conceito de espaço público e de poder cooperativo não tem espaço de afirmação (Innenarity, 2006) porquanto não permite a autonomia funcional do dirigente intermédio local, difundindo práticas de gestão baseadas na descaraterização funcional e institucional da liderança no terreno.

Comparando, ainda, os resultados globais obtidos através de questionário sobre o clima social do IEFP, I.P., com as observações empíricas realizadas pela autora e a sua experiência, fica claro que a estrutura dirigente da instituição não preparou os seus colaboradores e quadros dirigentes intermédios para os novos desafios que se têm multiplicado ao longo dos últimos anos.

Logo, não entendeu a importância da profissionalização dos dirigentes da instituição quando sabe perfeitamente que as políticas de recursos humanos levadas a cabo não criaram procedimentos e práticas inovadores bem como um quadro de competências direcionadas para um novo perfil de intervenção do dirigente intermédio na certeza de que tal imperativo terá

um impacto decisivo na real modernização de que tanto carece o IEFP, I.P. integrado que está na administração indireta do Estado.

CAPÍTULO 6 CONCLUSÕES

Resulta deste relatório profissional três princípios essenciais que devem nortear o IEFP, I.P., por um lado, a necessidade de simplificar todo e qualquer processo administrativo-burocrático de modo a construir uma administração focada na simplicidade de execução e apoio da informação/comunicação (Mozzicafreddo, 2005); numa intervenção holística que possa abranger inovação, desmaterialização de processos, o lugar das pessoas na organização, a cultura organizacional dos técnicos e conseqüente mudança de paradigma (Koch & Hauknes, 2005); e, finalmente, numa visão integrada e sistémica (Senge, 1999) que permita a governança da microestrutura, com maior acessibilidade e recetividade aos *stakeholders* externos e desenvolvimento em contínuo de processo de *benchmarking* associando uma visão global sobre o funcionamento da microestrutura e reforço das questões de ordem técnica (Carrapeto & Fonseca).

Para que este tipo de gestão prevaleça, torna-se vital incorporar o princípio da prestação de contas num quadro ético e moral desenhado pelo diálogo civil (Lorthiois, 2003) numa sociedade onde todos devem contribuir para a afirmação do Estado de direito democrático, respeitando os preceitos inscritos na Constituição da República Portuguesa (Canotilho & Moreira, 1993).

Considera-se, por isso, importante que a realidade gradativa da descentralização possa reconstruir o Estado pós-moderno (Amaral, 2002), garante das liberdades individuais, onde os aspetos técnicos e territoriais acabam por ser enquadrados por um movimento de libertação do cidadão apoiado numa administração pública em permanente adaptação ao desígnio de serviço público e do interesse geral reinventado (Gomes, 2010).

É neste desígnio de abrangência ao todo nacional da ação da A.P., apostada nos princípios constitucionais onde sobressai a descentralização e desconcentração das estruturas de suporte do aparelho estadual (Machado, 1978), consubstanciando uma viragem estratégica nos princípios que enformam a ação pública que encontramos a solução para desenvolver Portugal adotando e prosseguindo objetivos de crescimento e desenvolvimento baseados na interação entre a ação dos cidadãos e as suas práticas de *accountability* (Antunes, 2009) e a qualificação

dos diversos agentes públicos e privados onde o interesse geral assume novas potencialidades para a afirmação de Portugal.

Concomitante com este processo de afirmação do espaço público (Innenarity, 2006), as lideranças reganham força na tentativa de mudança dos estereótipos comportamentais dos intervenientes catalizando a refundação do Estado pós-moderno e da administração pública.

Este afã de participação obriga a uma desmaterialização das relações administrativas (Zorrinho, 2007), produzindo um verdadeiro fluxo de informação capaz de construir uma sociedade cada dia mais interessante para o cidadão (Carneiro, 2003) que atinge um grau de autonomia e de responsabilização fruto da qualificação e da comunicação dos seus atos que o levam a sentir-se como o protagonista de uma aventura que o eleva a patamares onde a sua humanidade, porventura, tornou-se no *interface* civilizacional promotor da democracia, do desenvolvimento humano e da paz duradoura.

6.1. Contributo para um perfil de liderança

A conjuntura atual cria um grau de complexidade na gestão de um centro de emprego, tendo presente as políticas públicas de emprego e apoio social, num quadro de aumento exponencial do desemprego, com necessidade de responder às tensões criadas nesta estrutura desconcentrada, que se vê confrontada com o imperativo de prestar um apoio universal e massivo aos desempregados e a necessidade de um apoio personalizado e individual, como gestor de percursos profissionais individuais e à necessidade de providenciar serviços de orientação e acompanhamento e a fiscalização dos apoios sociais.

Impõe-se, assim, gerir com equilíbrio a pressão exercida para a redução do desemprego pela via do abaixamento estatístico do desemprego, que mobiliza o esforço e energia de muitos técnicos e entidades externas em ações de controlo presencial dos desempregados, desfocando-se de uma intervenção mais técnica de abordagem individual e personalizada dos desempregados, através da definição negociada do plano pessoal de emprego e do acompanhamento da sua concretização, passando o controlo a uma atividade subsidiária, cabendo a fiscalização dos apoios aos serviços competentes da segurança social que é responsável pela atribuição das prestações pecuniárias.

Esta metodologia de atendimento centrada nas necessidades do cidadão, implica tempo, disponibilidade profissional das equipas técnicas, envolvendo prestações nucleares de serviços de informação e orientação profissional, colocação e apoio nos diversos programas e medidas, contratualizando as etapas e medidas de inserção, no sentido de uma maior participação do desempregado no seu percurso e projeto de inserção profissional.

Esta abordagem pressupõe uma intervenção técnica profunda que não se compagina com o cumprimento de um formalismo processual, que pode ser realizado no momento curto da inscrição, em espaço aberto e sem acautelar a privacidade necessária, numa contagem estatística evidente determinada por um modelo de funcionamento desajustado e ineficaz.

Quanto maior são as fragilidades de formação, flexibilidade e adaptabilidade profissional maior é o desafio que se coloca na intervenção focalizada nos diversos grupos de desempregados de acordo com as necessidades de formação a partir do emprego.

Impõe-se acentuar o papel de pivô do centro de emprego na intermediação entre o desempregado e o mercado de trabalho numa perspetiva de acompanhamento e suporte, no processo de reconstrução do seu percurso profissional mobilizando empresas e outros parceiros locais. Este processo implica um reforço da formação dos técnicos, na componente de orientação vocacional e profissional, ajustando as medidas e intervenções técnicas às necessidades específicas por grupos diferenciados ou de acordo com os perfis tipificados por grau de autonomia e vulnerabilidade perante a urgência da colocação.

Deste modo, a atividade do centro de emprego deve pautar-se por uma atuação dinâmica, profissional e responsável perante os cidadãos e muita atenta ao desenvolvimento da sociedade e dos movimentos de animação e promoção local, aproximando a gestão das necessidades locais, integrando de forma operacional as estruturas de emprego e formação, tirando partido duma gestão da competência técnica multidisciplinar instalada, tendo como ponto de partida as características do sistema produtivo e linhas orientadores da estratégia económica e social para o país.

Neste quadro de intervenção social e de cidadania, há que destacar o papel-chave que a liderança pode desempenhar para o sucesso global da intervenção do centro de emprego, não só ao nível das prestações técnicas, mas também na motivação dos trabalhadores e estabelecimento de parcerias tendo sempre em mira o desenvolvimento local e a satisfação dos utentes.

Este objetivo estratégico encontra-se bloqueado pelo recrutamento clientelar e cooptativo dos dirigentes que impede a sua autonomia e maior profissionalização e responsabilização perante a missão do SPE e estabelecimento do diálogo civil, criando obstáculos às dinâmicas de aprendizagem próprias de uma sociedade civil madura e democrática e de uma administração recetiva.

A desvalorização da mais-valia que o dirigente intermédio pode transportar, capacitado tecnicamente e envolvido socialmente, enfraquece a estrutura dos serviços públicos, porquanto não se apoia no mérito técnico ou cívico, o que justifica debilidades do Estado democrático e disfuncionalidades da AP.

Impõe-se, assim, ao centro de emprego, o desafio organizacional de ter a capacidade de manter a estabilidade num quadro global de mudança a todos os níveis, só possível com investimento numa ampla descentralização de competências da autoridade e responsabilidade da gestão.

A importância atribuída à gestão impõe uma liderança mais forte, com formação holística, com uma componente de cidadania assumida, criatividade e qualidades de negociação e de relacionamento inter-organizacional dos seus dirigentes, como agentes do desenvolvimento local, que lhes permita uma visão prospetiva da realidade, antecipando cenários, prevendo soluções de promoção do emprego, através de ações diretas e concertadas, promotoras do empreendedorismo socioeconómico.

A definição deste perfil deve contemplar não só a qualidade técnica e académica, mas também as provas dadas ao longo da história de vida e percurso profissional do dirigente intermédio de 1º grau, capacidade de liderança, militante de uma cidadania ativa.

Para liderar equipas multidisciplinares e saber determinar a subdelegação de competências internas nos núcleos organizados da microestrutura de emprego, é preciso edificar um construto baseado na desmultiplicação de pequenas equipas de trabalho cuja ligação em rede favorece e incentiva a motivação dos *stakeholders* internos, promove o *benchmarking* em contínuo, inovando através de um conjunto de *inputs* com prevalência dos *outputs*, de modo a preparar e monitorizar as mudanças organizacionais necessárias ao desenvolvimento do clima organizacional da microestrutura de emprego.

Pois, a liderança só se consegue afirmar em plenitude quando cria as condições para a inovação colhendo os contributos através de sucessivos atos de reconhecimento das mais-valias, feitos pelos trabalhadores que orienta, no serviço às populações, fomentando com estas iniciativas à mudança de estereótipos comportamentais enraizados no *modus operandi* dos funcionários anulando resistências à mudança que passa a ser induzida pelas práticas e comportamentos de uma cidadania de alto rendimento.

Reconhecendo o poder do cidadão como um aliado e um benefício para o desenvolvimento da administração pública pós-burocrática onde transparência, recetividade e acessibilidade são as faces de uma cidadania que garante a continuação do Estado de direito democrático e, por acréscimo, a valorização do posto de trabalho de cada funcionário.

O líder, tal o pedagogo social, planeia a sua ação com o fito de criar um ambiente de trabalho organizado e compensador onde os funcionários constroem o conhecimento, e competências multidimensionais, desenvolvendo na sua intervenção as ferramentas da inteligência emocional e comunicacional para que cada cidadão se torne ator e protagonista de uma história de sucesso cujo guião é partilhado, de igual modo, entre *stakeholders* internos e externos, pretendendo alterar as premissas do fazer administrativo em articulação com os objetivos reconhecidos como necessários para a implementação da inovação e da mudança organizacional almejada.

É neste quadro do envolvimento social, nunca perdendo de vista a missão e orientações da estrutura macro, que a liderança se assume como verdadeiro interprete e agente de desenvolvimento, mediador no terreno, catalizando o potencial de renovação que a administração pública transporta no serviço ao cidadão-cliente que, por sua vez, reconhece o sentido do viver em comunidade e em parceria com a ideia de modernização do país.

6.2 Olhares para uma futura investigação

O relatório profissional apresentado, neste estudo, sobre o percurso profissional de técnica e dirigente intermédia de 1º grau, consubstancia uma análise crítica e reflexiva da experiência profissional, apoiada em torno dos conceitos abordados evidenciando a liderança e os talentos (Palma & Lopes, 2012), do cidadão feito ator e dirigente, numa sociedade civil onde a ética

do serviço público redefine um novo conceito de servidor do Estado de direito democrático e pós-burocrático.

Nesta linha, o plano de melhoria apresentado pretende ser um pequeno contributo cuja reflexão abre espaço para a refundação do perfil de liderança de um dirigente intermédio de 1º grau, de um centro de emprego, aplicável a outras unidades orgânicas desconcentradas do IEFP, I.P. e, porventura, às unidades orgânicas desconcentradas de toda a Administração Pública Portuguesa.

BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, D. F. (2002). *Curso de Direito Administrativo*, 2ª ed., Coimbra, Coimbra Editores, vol. 1.
- ANHFELT, H. (2010). “Open Government: Uma nova arquitetura organizacional, tecnológica e social na Administração Pública”, in APDC (org.) *Para uma Administração Pública do sec. XXI*, Oeiras, INA.
- ANTUNES, E. (2005). “Reinventar a governação reforçando a cidadania”, in Elias Quadros (org.) *A Reinvenção da Função Pública – Da Burocracia à Gestão*, Oeiras, INA.
- ANTUNES, E. (2005). “Os movimentos de reforma e a *accountability*” in Juan Mozzicafreddo (org.), *Interesse público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- ANTUNES, E. (2009). “Gestão Pública e *Accountability*” in *Textos de Apoio do Curso de Alta Direcção em Administração Pública (CADAP)*, Lisboa, organizado pelo ISCTE-IUL.
- ASHBY, W. R. (1956). *An introduction to cybernetics*, London. Chapman & Hall.
- BASS, B. M. (1981). *Stogdill's handbook of leadership*. New York: Macmillan

- BASS, B. M. (1990). From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision. *Organizational Dynamics*, Winter.
- BOYETT, J., & BOYETT, J. (1999). O guia dos gurus: Os melhores conceitos e práticas de negócios. 6ª ed., Rio de Janeiro, Campus.
- CANOTILHO, J. J. G., & MOREIRA, V. (1993). *Constituição da República Portuguesa (anotada)*, 3ª ed., Coimbra, Coimbra Editor.
- CANOTILHO, J. J. G. (1998), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (extrato sobre o princípio do Estado de Direito e os subprincípios concretizadores), Coimbra, Coimbra Almedina
- CARNEIRO, R. (2003). “Globalização, governança e cidadania” in Teresa Salis Gomes (org.) A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade, Oeiras, INA.
- CORTE-REAL, I., & al. (1999). *Les Réformes de Modernisation Administrative dans Quatre Pays: Portugal, Pays-Bas, Irlande et France*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique.
- CRAVINHO, J. (2000). “Um contributo pessoal para um novo paradigma de organização e gestão da administração pública”, em *Moderna Gestão Pública*, Acta do II Encontro organizado pelo Instituto Nacional de Administração, Oeiras, INA.
- COLE, M., & PARSTON, G. (2006). *Unlocking Public Value: A New Model For Achieving High Performance in Public Services Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.

DENISON, D. R., & MISHRA, A. K. (1995). Toward the theory of organizational culture and effectiveness. *Organization Science*, 6(2), 204-223.

FONSECA, F., & al. (2005). “Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação”, Lisboa, Edições Sílabo.

FONSECA, F., & al. (2009). “Governança, Inovação e Tecnologias: o Estado Rede e a administração pública do futuro, Lisboa, Edições Sílabo.

FREDERICKSON, H. G. (1996). *The Spirit of Public Administration*, Jossey-Bass.

GOMES, J. S. (2000). “Qualidade da regulação jurídica e redefinição estratégica da gestão pública”, separata da *Revista de Administração Local*, nº 179

GOMES, J. S. (2007). “O conceito de interesse público no contexto de gestão pública contemporânea”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.

GOMES, T. S. (2003). “Comunicação pública para uma democracia participada” in Teresa Salis Gomes (org.) *A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Oeiras, INA.

GONÇALVES, E. (2003). “Globalização, governança e cidadania” in Teresa Salis Gomes (org.) *A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Oeiras, INA.

- HOOIJBERG, R., & al. (1998). The impact of macro-organizational variables on leadership effectiveness models : an examination of leadership in private and public organization: Briarcliff Manor : Academy of Management.
- HOOIJBERG, R., & QUINN, R. E. (1992). Behavioral complexity and the development of effective managers. In R. L. Phillips & J. G. Hunt (Eds.), *Strategic leadership: A multiorganizational perspective*. Westport, CT: Quorum Books.
- HOOIJBERG, R., & al. (1997). Leadership complexity and development of the leaderplex model, *Journal of Management*, 23, 375-408.
- INNENARITY, D. (2006). *El nuevo espacio publico*, Espasa, Madrid.
- JACOBS, T. O., & JAQUES, E. (1987). Leadership in complex systems. In J. Zeidner (Ed.), *Human productivity enhancement*. New York: Praeger.
- JACOBS, T. O., & LEWIS, P. (1992). Leadership requirements in stratified systems. In R. L. Phillips & J. G. Hunt (Eds.), *Strategic leadership: A multiorganizational-level*
- KOCH, P., & HAUKNES, J. (2005). "On Innovation in the Public Sector": Publin Report D20: NIFU, STEP: Oslo, Norway.
- KOTTER, J. P. (1997). *Matsushita Leadership: Lessons from the 20th Century's Most Remarkable Entrepreneur*, New York: The Free Press.
- LINDEN, R. M. (1994). *Seamless Government: A Practical Guide to Re-Engineering in the Public Sector*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.

- LINDEN, R. M. (1998). *Workbook for Seamless Government: A Hands-on Guide to Implementing Organizational Change*, Jossey-Bass.
- LOPES, M. P., & CUNHA, M. P. (2011). *Connecting: O Mundo é Pequeno*. Lisboa: Actual Editora.
- LOPES, M.P., PALMA, P.J., RIBEIRO, R.B., & CUNHA, M.P. (Coord.) (2011). *Psicologia Aplicada*. Lisboa: RH Editora.
- LORTHIOIS, J. (2003). “Globalização, governança e cidadania” *in* Teresa Salis Gomes (org.) *A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Oeiras, INA.
- MACHADO, J. B. (1978), *Participação e Descentralização*, Coimbra, Coimbra Editores
- MINTZBERG, H. (1973). *The nature of managerial work*. New York: Harper & Row.
- MINTZBERG, H. (1975). The manager’s job: Folklore and fact. *Harvard Business Review*, 53(4), 49-61.
- MOZZICAFREDDO, J. (1997). *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.

- MOZZICAFREDDO, J. (2000). “Cidadania e reforma do Estado e da administração pública em Portugal”, comunicação apresentada no colóquio “A reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos”, Lisboa, ISCTE.
- MOZZICAFREDDO, J., & al. (2003). “Ética e Administração. Como modernizar os serviços?”, Oeiras, Celta Editora.
- MOZZICAFREDDO, J. (2005). “Interesse público, Estado e Administração”, Oeiras, Celta Editora.
- OCDE (2001). “Citizens First: information, consultation and public participation in policy making.
- OCDE (2005). “Moderniser l’État: La route à suivre”.
- PALMA, P. J., & LOPES, M. P. (2012). *Paixão e Talento no Trabalho*. Lisboa: Sílabo.
- PALMA, P. J., LOPES, M. P., & BANCALEIRO, J. (2011). *Gestão e Liderança de Talentos...Para Sair da Crise*. Lisboa: RH Editora.
- PITSCHAS, R. (1993). “Aspects of Max Weber theory on bureaucracy and new public management approach”, Nova Deli, *Indian Institute of Public Administration (IJPA)*.

- PITSCHAS, R. (1997). "Administrative modernization and personnel development", Nova Deli, *The Annals of Public Administration Research*.
- POLITIS, J. D. (2001). "The relationship of various leadership styles to knowledge management", *Leadership & Organization Development Journal*, Vol. 22, Iss: 8, 354 – 364.
- QUINN, R. E., & ROHRBAUGH, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria: towards a competing values approach to organizational analysis. **Management Science**, v. 29, n.º 1, Mar. 1983.
- QUINN, R. E. (1984). 'Applying the competing values approach to leadership: Towards an integrative model', in JG Hunt, R Stewart, CA Schriesheim & D Hosking (eds.), *Managers and Leaders: An International Perspective*, New York, Pergamon.
- QUINN, R. E. (1988). *Beyond rational management: Mastering paradoxes and competing demands of high effectiveness*, San Francisco, Jossey-Bass.
- QUINN, R. E. (1991). *Beyond Rational Management - Mastering the paradoxes and competing demands of high performance* (1ª Edição ed.). Oxford: Jossey-Bass.
- RETO, L., & LOPES, A. (1991). *Liderança e Carisma*. Lisboa: Editorial Minerva.
- RINEY, H. G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations*, 4th Edition, Jossey-Bass.

ROSANVALLON P. (1981). *A Crise do Estado Providência*, Lisboa, Inquérito.

ROSANVALLON, P. & FITOUSSI, J.C. (1996). *Le Nouvel Âge des inégalités*, Paris, Le Seuil.

SENGE, P. M. (1990). *The Fifth Discipline. The art and practice of the Learning Organization*, London: Random House.

STREUFERT, S., & NOGAMI, G. Y. (1989). Cognitive style and complexity: Implications for I/O Psychology. In C.L. Cooper and I. Robinson (Eds.): *International Review of Industrial and Organizational Psychology*, 1989. London: John Wiley.

THOMAS, J. C. (1995). *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers*, Jossey-Bass.

TROSA, S., & WILLIAMS, S. (1996). " Benchmarking in Public Sector Management" *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations*, OECD, Paris, Occasional Paper, No.º 9, 1996.

WIENER, C., & LE CLAINCHE, M. (org.) (2000). *Le citoyen et son Administration*, Paris, Imprimerie Nationale.

WEBER, Max (1954). *Le savant et la Politique*, Paris, Plon.

WEICK, K. E. (1978). The spines of leaders. In M. W. McCall and M. M. Lombardo (Eds.),
Leadership: Where else can we go? Durham, NC: Duke University Press.

YUKL, G. A. (1981). Leadership in organizations. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice -
Hall.

ZORRINHO, C., & al. (2007). “Gerir em complexidade: Um novo paradigma de gestão”,
Lisboa, Edições Sílabo.

<http://conceito.de/observacao>

<http://climasocialiefp.pedrabase.pt/admin/analise-geral>