

3ª - III Congresso Nacional de Administração Pública 3 e 4 Novembro comunicação 2005 -
“Qualidade e Poder Local em Portugal – o caso da Freguesia do Castelo”

Autores: Dr. Rui Ribeiro, Dr. Oliveira Dias

Oradores: Dr. Oliveira Dias

1.1 Introdução

“A Democracia está para o poder como a escola está para o saber – coloca-o ao alcance do povo.” Esta asserção de Tocqueville continua, cada vez mais, na ordem do dia. Na realidade o Governo Local, na verdadeira dimensão do termo, é uma realidade que se concretiza, em Portugal, desde a constituinte de 1976, com o concurso dos cidadãos, independentemente das suas origens, condição ou formação, bastando para tanto possuírem capacidade eleitoral activa e passiva, nos termos da lei.

Significa, pois, que ao comum cidadão, investido de poderes que lhe advêm de sufrágio secreto e universal, são acometidas responsabilidades maiores no domínio da **administração** estratégica, e complementarmente no domínio da **gestão** estratégica, entendido este diferentemente daquele, como mais adiante veremos. Aqui se coloca, a esses cidadãos, a primeira prova de fogo – que visão para o futuro, que estratégias seguir, como operacionalizar tudo isso ?

Claro que tudo dependerá do tipo de liderança adoptada, ou assumida pelo próprio decisor. No domínio da Administração Pública, em particular no Poder Local, e ao invés do sector privado, a prevalência vai para os órgãos colegiais. Porém isto não obsta a que as práticas observadas ao longo destes 30 anos de democracia se afastem, ligeiramente, do desiderato colegial, que claramente o legislador constituinte pretendeu imprimir, em 1976, ao recém nascido Governo Local, plasmado nas Autarquias Locais, dotadas de um conjunto de atribuições próprias, e dos seus órgãos representativos dotados de um conjunto de competências específicas, numa efectiva descentralização do Estado, propugnada pela

Constituição, mas ainda não completamente concretizada no plano prático, com a ausência da instituição em concreto das Regiões Administrativas, fazendo com que até á data se recorra ao instituto da desconcentração administrativa, com reais prejuízos do todo nacional, como se verá mais á frente.

Uma boa parte dos decisores políticos ao nível do Governo Local estão a afastar-se cada vez mais das grandes opções estratégicas, pressionados por uma variedade de factores, de que se destaca a forte burocratização daqueles que se deveriam ocupar de “pensar estrategicamente” a sua autarquia, planear o futuro, deixando a operacionalização do presente para os técnicos.

A Administração e Gestão estratégicas, ao nível das Autarquias Locais, precisa de um novo paradigma, que passa por uma reorganização das circunscrições territoriais, redefinindo o mapa espacial municipal mas também o paroquial, paralelamente a uma reengenharia ao nível quer das atribuições de uns e de outros quer ao nível das competências dos respectivos órgãos, e aqui vale a pena avaliar se é de manter a prevalência colegial dos órgãos executivos, ou pelo contrário, unipessoalizá-los.

1.2. Gestão Estratégica e Liderança “*lacto Sensu*”

Pensar estrategicamente as organizações é, hoje, uma necessidade incontestável, e se assim é no domínio privado, inevitável é, igualmente, no domínio público, onde os instrumentos e ferramentas organizacionais tendem a um aumento da eficiência interna de modo a alcançar a eficácia externa. Dos variadíssimos instrumentos à disposição, claramente os sistemas de gestão formais são, hoje um apanágio quer do sector público quer do privado, sem preconceitos, sem paternalismos, sem “*ius impériee*”.

É nessa senda que os conhecidos normativos internacionais da família ISO9000, marcam a sua presença, não como uma panaceia, para as lacunas de gestão estratégica, nem falhas de liderança, mas sim como caminho orientador num objectivo bem mais alargado – a Excelência.

1.2.1 Gestão versus Administração

Se no sector privado é clara a distinção entre um e outro conceito, onde comumente se aceita como válido a Gestão constituir uma actividade de previsão de cenários futuros, de

modo a, no presente, serem alocados recursos (materiais, logísticos, humanos e financeiros), para fazer face às realidades previstas de modo a alcançar os fins pretendidos, e a Administração é entendida como actividades que não envolvam poderes de disposição, já no sector público esta clareza não é tão óbvia.

O governo das organizações privadas envolve, pois, uma actividade de Gestão por forma a conduzir a mesma a atingir os fins para que foi criada, e esses, são, em regra, a obtenção de mais valias de determinado investimento, sob a forma de lucros a serem assegurados pelos clientes da organização.

O governo das organizações públicas envolvendo uma actividade previsional, para afectação de recursos a determinados fins, não contempla, porém, nem visa a obtenção de mais valias sob a forma de lucro, mas sim a prossecução do interesse público colectivo, dos utentes da organização.

Uma boa forma, portanto, ainda que simplista, de aferir a condição – **utente** ou **cliente** ou **ambas** - de um cidadão face a uma dada organização, é identificar se determinado pagamento por si realizado é um preço, uma tarifa ou uma taxa, excluindo-se o imposto por não ter nenhuma contrapartida específica como os outros. Só se preenche a condição de cliente quando se paga um preço por determinado bem ou serviço, nos restantes casos fica preenchida a condição de utente, sendo, obviamente, num mesmo local possível preencher as duas condições, por exemplo num balcão de correios ao adquirir um selo postal pagamos uma taxa (utente), ao subscrever um aforro as quantias pagas para remunerar o serviço de gestão das entregas pecuniárias (comissões, etc) são preços (cliente).

Assim a **Gestão** e o **cliente** estão para o sector privado tal como a **Administração** e o **utente** estão para o sector público.

Ora estas distinções não são despiciente se considerarmos a família das normas internacionais ISO9000, as quais não permitem uma aplicação “imediata” dos seus requisitos, embora se esforce nesse sentido, a toda e qualquer organização, sem que seja necessário um esforço de adaptação, pelo menos no caso do Poder Local português, como veremos.

1.3 A Gestão e a Administração estratégica e a Liderança no Poder Local

Apesar da abrangência do tema envolvendo quer as autarquias de nível municipal, quer as de nível paroquial, o enfoque aqui dado é para as Freguesias, dado o caso de uma recente certificação – Freguesia do Castelo, Município de Sesimbra e Distrito de Setúbal – onde esta problemática foi devidamente acautelada, sendo, por isso caso único em Portugal.

Tendo presente o exposto no ponto anterior, falaremos de gestão no Poder Local se e quando tratarmos de alguma empresa de capitais públicos locais. Quanto ao resto, toda a actividade assegurada por autarquias estaremos a falar de administração.

Ora aqui chegados, e não perdendo de vista os normativos seguidos por grande parte de organizações em todo o mundo, como orientadora no caminho da excelência – as normas ISO9000 – importa fixar os conceitos nela presentes e a Liderança, pois esta é o motor de arranque de muitas organizações, e por vezes, até, a reserva estratégica das mesmas.

Como é caracterizada a liderança nas nossas actuais freguesias, em Portugal?

Sem entrar em grandes pormenores de índole jurídica diremos que, globalmente, as nossas autarquias têm um conjunto alargado de atribuições, e os respectivos órgãos têm um conjunto, ainda mais alargado, de competências. Chega mesmo a existir uma, nada saudável, sobreposição entre os domínios de intervenção do município e da freguesia.

Fixemo-nos, então, na **Freguesia**. Constitucionalmente esta tem apenas dois órgãos: um deliberativo – a Assembleia de Freguesia – e outro executivo – a Junta de Freguesia – teoricamente perante aquela responsável. Porém o legislador ordinário consagrou em sede legal 3 órgãos, a saber: O Presidente da Junta, enquanto órgão executivo unipessoal, a junta de freguesia enquanto órgão executivo colegial, e a Assembleia de Freguesia, enquanto órgão deliberativo colegial.

De fora fica a questão da existência de mais órgãos, em sentido imperfeito, ou auxiliares, como é o caso da Mesa da Assembleia de Freguesia e dos Grupos municipais ou paroquiais.

Um órgão é sempre um centro de imputação de poderes funcionais. Bem se vê que no caso da freguesia o centro de imputações de poderes está atomizado, disperso por pelo menos 3 órgãos, sendo dois executivos e um deliberativo. Contrariamente daquilo que sucede numa

organização privada, onde os poderes estão concentrados nos órgãos executivos, vulgo gerência, conselho de administração, etc.

Quando a norma internacional ISO9001 trata da “Gestão de Topo” numa organização, sendo aliás um dos requisitos mais importantes, pois é a este nível que tudo começa e acaba, este conceito não é imediatamente transponível para o caso Português das Autarquias Locais, em especial no caso das Freguesias. Pela simples razão que nestas não é o seu presidente de junta quem representa a gestão de topo, logo impedido está de aprovar e validar o sistema de gestão da Freguesia.

O **Governo** da Freguesia está constitucionalmente e Legalmente atribuído ao órgão deliberativo desta Autarquia, isto é, à Assembleia de Freguesia. A execução daquele governo é concretizado pelo órgão executivo, isto é, a Junta de Freguesia. A Junta apenas executa aquilo que em sede de Plano de Actividades a Assembleia autorizou. Nem mais nem menos. Um sistema de gestão da Qualidade, tem por isso de ser autorizado pelo órgão deliberativo, dada a natureza estratégica que tem. Na pratica a Junta de Freguesia e o seu Presidente, enquanto órgão, apenas podem exercer as competências próprias se autorizadas pela Assembleia. de Freguesia. Logo a importância deste órgão deliberativo é de todo incontornável.

De resto se observarmos bem, em todo o rigor o próprio Plano de Actividades de uma Autarquia (Freguesia) é verdadeiramente um **Plano da Qualidade**. O Relatório e Contas é verdadeiramente o **seguimento** desse Plano de Qualidade. Ora se ambos os documentos são Ratificados pela Assembleia como é que se pode pretender implementar um sistema de gestão que ignore a Assembleia?

1.3.1 O Caso da Freguesia do Castelo em Sesimbra no distrito de Setúbal.

Comecemos por adiantar que existem, em Portugal, que se conheçam, pelo menos 2 Freguesias com sistemas de gestão de qualidade certificados, mas apenas abrangendo parte das respectivas entidades, isto é, o seu âmbito só cobre as respectivas Junta de Freguesia. As Assembleias ficaram de fora, não foram envolvidas no processo.

Apenas a **Freguesia do Castelo** possui um sistema de Gestão da Qualidade cujo âmbito cobre toda a entidade, isto é, toda a Freguesia. Estamos pois perante uma certificação global da entidade respectiva.

1.3.1.1.A Assembleia decide a Junta executa.

Ciente das Atribuições da entidade – Freguesia do Castelo – importava fixar um documento estratégico que norteasse a Freguesia. Estamos a falar da Política da Qualidade.

Importava igualmente estabelecer uma estrutura documental que identifica-se os processos mais relevantes da entidade, os procedimentos, as instruções de trabalho, os modelos de impressos, enfim tudo quanto gira à volta do sistema, focalizado no utente e no cliente.

Porém a validação do Sistema de Gestão e da Política da Qualidade entrava no campo dos poderes do órgão deliberativo, mas a nomeação do responsável da qualidade já entrava na esfera do órgão executivo.

Ora isto requeria um elevado grau de coordenação e envolvimento de ambos os órgãos naquilo que era uma opção estratégica partilhada por todos os órgãos da entidade.

1.4. Operacionalizando

1.4.1 As inovações na Assembleia de Freguesia do Castelo

Recorreram então, e bem, ao conhecido instrumento da Delegação de Poderes, entre a Assembleia de Freguesia – o delegante – e a Junta de Freguesia – o delegado – e no imediato optou-se por adequar o Regimento da Assembleia á nova realidade trazida pela sistémica da ISO.

A ocasião serviu, antes de mais, para realizar alguns aperfeiçoamentos num regimento já ultrapassado e consagraram-se algumas figuras regimentais, já existentes na prática, mas não consolidadas formalmente, como era o caso da Mesa da Assembleia, e dos Grupos de Membros ou bancadas da Assembleia, enquanto órgãos auxiliares, consagrando-se reuniões próprias desses órgãos.

Foram consagrados meios e instrumentos de discussão, antes não previstos. Foi dada uma outra dignidade ao estatuto dos membros da Assembleia, vistos agora como Deputados Locais (ou paroquiais), mais de acordo com a natureza do órgão á semelhança do que já se

reconhecia aos membros da Assembleia Municipal (Deputados Municipais) e aos membros da Assembleia da República (Deputados da Nação).

Uma Assembleia de Freguesia “produz” uma enorme quantidade de actos administrativos durante o seu funcionamento antes e depois. Com este novo regimento foram criados cerca de 3 dezenas de impressos (modelos) para registo cobrindo a totalidade dos actos administrativos de um órgão daquela natureza.

Finalmente o novel Regimento acolheu o Sistema de Gestão da Qualidade delegando expressamente no presidente da Junta de Freguesia do Castelo a responsabilidade de “Gestão de Topo” de que fala a Norma ISO9001 sem possibilidade de subdelegar, mas podendo nomear o Responsável da qualidade, a equipe de Auditoria Interna, validar o sistema, a política da qualidade, etc.

Os Deputados Locais foram envolvidos em acções de informação / formação sobre o sistema, de forma a possibilitar a discussão e aprovação do novo regimento.

Mesmo com a competência delegada, via Regimento, a Política da Qualidade – documento mor de orientação estratégica – foi assinada por ambos os Presidentes (Assembleia e Junta de Freguesia) e afixada em todos os locais de estilo onde são afixados os editais da freguesia.

Num órgão tão politizado, como é uma Assembleia, foi extraordinária a postura de todos os Deputados Locais, bem assim como a postura de todos os elementos do executivo, todos contribuindo para elevar o debate e sobretudo para a forma final dos documentos apreciados votados, os quais não têm, seguramente, paralelo no nosso País, dada a sua carga inovadora, e a abertura demonstrada pelos presidentes dos órgãos envolvidos.

1.4.2 As Inovações na Junta de Freguesia do Castelo

Tal como sucedeu no órgão deliberativo também os elementos do órgão executivo foram envolvidos em acções de formação, visando uma primeira introdução ao mundo da qualidade.

Os colaboradores do quadro foram envolvidos nas acções de formação tendo o planeamento dessas acções seguido a metodologia consagrada no Código do Trabalho quanto

ao diagnóstico de necessidades formativas, a consulta e aprovação por cada colaborador da formação proposta, com as respectivas validações, garantindo-se os mínimos em horas e em pessoal envolvido da organização. Até ficou previsto o relatório final a enviar à Inspeção-geral do trabalho, produzindo-se uma estrutura mínima para esse relatório, à falta de portaria que fixe um, como estava previsto na Lei mas ainda não concretizado. A Freguesia do Castelo está claramente um passo adiante de muitas outras congéneres.

Mas a disciplina sistémica conduziu igualmente à dotação da freguesia de um Livro Amarelo. Igualmente digno de nota foi uma revisão ao regulamento da biblioteca Pública existente na freguesia, o qual ainda se mantinha tal como quando nasceu à mais de 20 anos.

Outra inovação importante foi a fixação de uma estrutura, sob a forma de Regulamento Interno, para o executivo, onde são definidas quando, como, para quê, e por quanto tempo são feitas as delegações de competências, previstas na Lei-quadro, da Junta no seu Presidente, como são feitas as distribuições das tarefas legais de secretário e de tesoureiro do executivo, como são distribuídos os Pelouros e tarefas de administração do órgão, como são elaboradas as propostas a apresentar ao órgão deliberativo, como é designado o substituto do Presidente nos seus impedimentos, para as situações em que este participa nas sessões e reuniões da Assembleia de Freguesia, e na Assembleias Municipal, etc.

Uma outra inovação, que passa por um cidadania inclusiva, é a estrutura institucional, com regulamento próprio – **O Conselho para a Qualidade da Freguesia do Castelo** – onde são convidados a terem acento as forças vivas intervenientes na freguesia para em conjunto se encontrarem soluções integradas, para problemas comuns, numa lógica de se fazer parte da solução e não apenas do problema.

Já para não falar da intenção de se criar a figura do Provedor para a Qualidade, uma figura isenta, não pertencendo aos órgãos eleitos da freguesia e cuja missão será a de acompanhar o sistema e a actuação dos seus órgãos, neste domínio, podendo ser solicitado pelos utentes ou clientes a dar pareceres ou a fazer recomendações.

Destaque ainda para a ideia, embrionária de vir a ser criado um prémio anual designado “**Prémio para a Qualidade da Freguesia do Castelo**” destinado a premiar as acções de pessoas singulares ou colectivas que se destaquem na promoção ou divulgação dos princípios e valores da qualidade.

1.5 A Estrutura Documental

Uma estrutura documental é sempre uma documentação sistémica de dado universo organizacional. Mais ou menos todos os sistemas de gestão da qualidade têm a mesma estrutura ou suporte: um manual, procedimentos, instruções de trabalho impressos e anexos. No caso da Freguesia do Castelo o Manual vai um pouco mais longe que o habitual. Na realidade possui 4 capítulos preambulares onde se faz uma sinopse da realidade autárquica vigente no nosso País, com o objectivo de introduzir na temática aqueles que, sendo especialistas na norma de referência, nada percebem de Poder Local, ou dele estão tão próximos quanto o Planeta está do satélite natural mais próximo (a Lua).

Depois segue-se aquilo que designam uma “*Parte Geral*” onde é abordado o sistema, comandos e princípios que lhe sub jazem. Estes são completados com um conjunto de procedimentos, os obrigatórios, naturalmente, mas outros facultativos, onde inclusive se faz a fundamentação jurídica da opção feita em matéria de conceitos e metodologias de relacionamento entre os órgãos executivo e deliberativo. O remate é feito com instruções de trabalho cujo principal objectivo é detalhar o modo como se realizam várias operações dentro do sistema, em especial, o esquema de delegações de competências, em função das opções de validação feitas.

Por fim, mas não menos importante o inquérito para aferir o grau de satisfação dos fregueses, sem esquecer a dupla condição destes, **utentes** por um lado e por outro **clientes**. Os pressupostos de avaliação são distintos em função da condição em que o freguês se apresenta.

1.6. A Concessão

Para além do envolvimento documental demonstrado através da formação, das auditorias, houve também um envolvimento pessoal marcante – a Auditoria de Concessão.

Na realidade quer o Presidente da Junta de Freguesia quer o Presidente da Assembleia de Freguesia, estiveram presentes no momento da auditoria de concessão, bem assim como no momento de resposta às não conformidades registadas pela equipe Auditora, num esforço conjunto assinalável e que diz bem da coordenação havida entre os órgãos da Freguesia.

Este esforço conjunto é no entanto a base para uma relação sistémica na freguesia. Entender a realidade plural de uma freguesia centrada num único órgão, no caso a sua junta, como acontece, de resto, nos exemplos já existentes, que não o do Castelo, é não só redutor, como inquina a validade dos certificados emitidos.

1.7 A Liderança nas Autarquias Locais

Existe um novo paradigma no que às lideranças diz respeito no domínio das Autarquias Locais, quando comparado com o período antes da constituição da República de 1976.

Com a Constituição de 1933, os órgãos deliberativos não existiam, apenas os executivos se mantinham, no caso dos Municípios desde tempos imemoriais, e nas Freguesias desde o século XIX, quando foram criadas as Juntas de Paróquia.

Os Presidentes desses órgãos naturalmente personificavam o poder da instituição. Em 1976 a situação altera-se com a criação dos órgãos deliberativos. Porém o *“Presidencialismo executivo”* resistiu, e ainda hoje se faz sentir em muitas Autarquias.

Não sendo os lugares que fazem as pessoas, mas as pessoas que fazem os lugares, o certo é que uma cada vez maior afluência a estes órgãos de pessoas com outros níveis de formação têm gerado um confronto de lideranças, de competências.

A principal inovação a fazer neste campo, é claramente em sede legislativa, desenhando com rigor o papel de cada um e mais do que ser coerente, no plano dos princípios e valores, é ser consequente nos comandos jurídicos criados.

Quando se faz responder um órgão perante outro à que cominar uma penalidade qualquer em caso de incumprimento, e isso hoje não acontece. Na realidade o cenário é um pouco o de costas voltadas entre os órgãos executivos e deliberativos, levando aqueles a menosprezar estes, como se de mero apêndice se tratassem.

Assim entre duas concepções diametralmente opostas: uma a que faz a apologia da preponderância do órgão executivo no todo da Autarquia, e outro que pelo contrário chama para a mesa das soluções estratégicas ambos os órgãos porque ambos com contributos, ou valências, distintas, decididamente, na freguesia do Castelo se optou por esta última, sendo aliás esta a que maior conformidade legal, e até Constitucional tem.
