



UNIVERSIDADE AGOSTINHO NETO

FACULDADE DE DIREITO

CENTRO DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNAÇÃO LOCAL

CURSO DE GOVERNAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA

(RAMO: GESTÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO LOCAL)

AUTOR

JOÃO CALÃO MANUEL FIGUEIREDO

TÍTULO

**O PAPEL DA DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA NA EFICIÊNCIA DO SECTOR
PÚBLICO**

CASO: MUNICÍPIO DO HUAMBO

Luanda 2017

Trabalho de conclusão de curso de mestrado apresentado ao Centro de Pesquisa em Políticas Públicas e Governação Local da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Governação e Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Israel Jacob Massuanganhe

Luanda 2017

AGRADECIMENTOS

A Deus Pai todo poderoso pelo dom da vida, pela saúde física e mental, pela força e coragem que nos proporcionou ao longo da nossa formação.

Ao Prof. Dr. JACOB MASSUANGANHE, pela paciência, sabedoria e zelo de mestre como orientou este trabalho e pela sua grande capacidade de motivação que transmitiu.

Ao Centro de Pesquisa em Políticas Públicas e Governança Local, pela disponibilidade oferecida para que esta formação hoje se tornasse uma realidade

Aos destintos docentes que com a sua capacidade e sacrifício consentido emprestaram o seu saber para esta trajetória formativa.

Ao colega de formação e grande companheiro de viagem e de estudo JOAQUIM TERÇAS, pelas ideias e contribuições que muito ajudaram a cimentar esta formação.

Aos colegas Maria Amadeu do Rosário e Mateus Silva pela coragem e motivação que sempre transmitiram.

A minha esposa, que nunca desistiu de motivar-me e acreditar nesta formação de mestrado.

Ao grande amigo António Tchicolo pela paciência que sempre teve comigo e motivação durante a formação e por ter acreditado.

Ao camarada Francisco Jamba Kata pela ajuda oportuna durante a formação.

*“A mente que se abre a uma nova ideia,
jamais volta ao seu tamanho inicial”*

ALBERT EINSTEIN

RESUMO

A Administração Pública tem-se sucedido ao longo dos tempos, associada às mudanças das concepções de Estado com reformas administrativas mais ou menos intervencionista. Nos últimos tempos tem sido bastante acusada de ser ineficiente e demasiada lenta a reagir as necessidades dos cidadãos e as mutações do meio onde se insere e a efectuar negativamente a sua eficiência. A Administração Pública é tida como um meio que permite a criação de agentes e processos burocráticos que desenvolvem a sua actuação com um único propósito, o aumento do seu bem-estar e a prossecução do interesse público. Esse trabalho tem como objectivo geral estudar o papel da desconcentração administrativa na eficiência do sector público e como objectivos específicos, averiguar uma prestação com qualidade dos agentes administrativos e a eficiência do sector público, no município do Huambo, demonstrar a relação entre a desconcentração administrativa e a eficiência do sector público no município e analisar a participação activa dos agentes administrativos no desempenho das suas funções no município do Huambo. Debruçou-se sobre vários aspectos relacionados ao desempenho da Administração Pública no atendimento ao público e no seu processo burocrático, bem como no desempenho dos seus agentes. Compreender o papel da desconcentração administrativa na eficiência do sector público no município do Huambo, fez com que este tema fosse escolhido, trazendo algumas propostas de solução para o efeito. Para o desenvolvimento deste trabalho e para elucidar o problema apresentado foi utilizada a pesquisa bibliográfica sobre o tema, a pesquisa aplicada e feito um estudo de caso do Município, que nos levou a compreender o papel da desconcentração administrativa na eficiência do sector público no município do Huambo, sua articulação e os principais problemas nesta relação.

Palavras-chave: Administração Pública. Desconcentração Administrativa. Eficiência do Sector Público

ABSTRACT

Public administration has been successful over time, associated with changes of state conceptions more or less interventionist administrative reforms. In recent times it has been quite accused of being inefficient and too slow to respond to the needs of citizens and the changing environment in which it operates and negatively affecting your efficiency. Public administration is seen as a medium that allows the creation of agents and bureaucratic processes that develop their actions with a single purpose, increasing their well-being and the public interest. This work has as main objective to study the role of administrative deconcentration in public sector efficiency, and specific objectives, ascertain a benefit with quality of administrative agents and public sector efficiency in the city of Huambo, demonstrate the relationship between the administrative deconcentration and the efficiency of the public sector in the city and analyze the active participation of administrative staff in the performance of their duties in the city of Huambo. It focused on various aspects related to the performance of public administration in serving the public and its bureaucratic process and the performance of their agents. Understanding the role of administrative decentralization in the public sector efficiency in the city of Huambo, made this theme was chosen, bringing some solution proposals to that end. To develop this work and to elucidate the problem presented was used literature on the subject, applied research and made a case study of the municipality, which led us to understand the role of administrative deconcentration in public sector efficiency in the municipality of Huambo, its articulation and the main problems in this relationship.

Keywords: Public Administration. Administrative deconcentration. Public Sector Efficiency

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: Modelo básico de motivação

FIGURA 2: Etapas do ciclo motivacional, envolvendo satisfação de uma necessidade

FIGURA 3: A hierarquia de cinco níveis de liderança

FIGURA 4: Mapa da provincia do Huambo

GRÁFICO 1: Amostra quanto ao genero

GRÁFICO 2: Amostra quanto a faixa etaria

GRÁFICO 3: Amostra quanto as habilitações literárias

GRÁFICO 4: Demonstração do resultado da pergunta 1

GRÁFICO 5: Demonstração do resultado da pergunta 2

GRÁFICO 6: Demonstração do resultado da pergunta 3

GRÁFICO 7: Demonstração do resultado da pergunta 4

GRÁFICO 8: Demonstração do resultado da pergunta 5

GRÁFICO 9: Demonstração do resultado da pergunta 6

GRÁFICO 10: Demonstração do resultado da pergunta 7

GRÁFICO 11: Demonstração do resultado da pergunta 8

GRÁFICO 12: Demonstração do resultado da pergunta 9

GRÁFICO 13: Demonstração do resultado da pergunta 10

GRÁFICO 14: Demonstração do resultado da pergunta 11

GRÁFICO 15: Triagem geral dos resultados

QUADRO 1: Apresentação da articulação dos objectivos, metologia e as formas de colecta de dados

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: demonstraco do comportamento da populao sobre a desconcentraco administrativa, sua influncia na qualidade dos servios pblicos.

TABELA 2: demonstraco da satisfaco da populao em relao a desconcentraco administrativa.

TABELA 3: Demonstraco da interaco entre os governantes e governados, mecanismos instituidos.

TABELA 4: Demonstraco da Melhoria na organizao e funcionamento da administrao com a desconcentraco administrativa.

TABELA 5: Demonstraco da contribuico da desconcentraco administrativa para a melhoria do desempenho dos agentes pblicos.

TABELA 6: Demonstraco da desconcentraco administrativa como incentivo do pacto social.

TABELA 7: Demonstraco da qualidade dos servios pblicos do municpio.

TABELA 8: Demonstraco da capacidade de atendimento dos agentes pblicos ao pblico.

TABELA 9: Demonstraco dos nveis de burocracia no atendimento pblico no municpio

TABELA 10: Demonstraco dos nveis de formao dos agentes administrativos na resposta a suas tarefas.

TABELA 11: Demonstraco do nvel de desempenho dos agentes pblicos, sua motivao.

LISTA DE ABREVIATURAS

CACS- CONSELHO DE AUSCULTAÇÃO E CONCERTAÇÃO SOCIAL

CCDR- COMISSÕES DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

CRA- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE ANGOLA

CRP- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE PORTUGAL

LGT- LEI GERAL DO TRABALHO

LOLE- LEI DOS ORGÃOS LOCAIS DO ESTADO

MAPESS- MINISTÉRIO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, EMPREGO E SEGURANÇA SOCIAL

MAT- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO

MPLA- MOVIMENTO POPULAR DE LIBERTAÇÃO DE ANGOLA

PREA- PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA

PNUD- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO

SEF- SISTEMA ECONÓMICO FINANCEIRO

RAU- REFORMA ADMINISTRATIVA ULTRAMARINA

UE- UNIÃO EUROPEIA

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
1.1. ENQUADRAMENTO GENÉRICO.....	2
1.2. PROBLEMA.....	4
1.2.1. <i>Problematização - objecto do estudo</i>	4
1.2.2. <i>Pergunta de Partida</i>	5
1.3. HIPÓTESES.....	5
1.4. OBJECTIVOS.....	5
1.4.1. <i>Objectivo Geral</i>	5
1.4.2. <i>Objectivos Específicos</i>	5
1.5. METODOLOGIA.....	5
1.5.1. <i>Métodos</i>	5
1.5.2. <i>Técnicas</i>	6
1.5.3. <i>Procedimentos</i>	7
1.6. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	7
2. CAPÍTULO - ENQUADRAMENTO TEÓRICO	8
2.1. ADMINISTRAÇÃO.....	8
2.1.1. <i>A Administração na Sociedade Moderna</i>	13
2.1.2. <i>Desconcentração administrativa</i>	13
2.1.3. <i>O papel da Administração Pública na qualidade de vida da população</i>	18
2.1.4. <i>Administração Pública directa, indirecta, autónoma e independente</i>	20
2.1.5. <i>Reforma Administrativa do sector público</i>	24
2.1.6. <i>Governança local</i>	27
2.1.7. <i>Gestão por Excelência do Sector Público</i>	29
2.1.8. <i>Eficiência do Sector Público</i>	34
2.1.9. <i>Motivação no sector público</i>	37
2.2. DOUTRINA CIENTÍFICA.....	52
2.2.1. <i>Abordagem científica da Administração</i>	52
2.2.2. <i>Administração Científica</i>	53
2.2.3. <i>Os princípios da Administração Científica</i>	55

2.3.	EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS	57
2.3.1.	<i>Administração Portuguesa</i>	57
2.3.2.	<i>Desconcentração administrativa e administração regional do Estado</i>	59
2.3.3.	<i>Lógica da desconcentração territorial</i>	62
2.3.4.	<i>Situação e problemas da desconcentração territorial em Portugal</i>	64
2.3.5.	<i>Excesso de centralização, défice de desconcentração em Portugal</i>	66
2.3.6.	<i>Os serviços desconcentrados da administração estadual</i>	68
2.3.7.	<i>Formas de organização e gestão dos serviços desconcentrados</i>	69
3.	CAPÍTULO - ENQUADRAMENTO CONTEXTUAL	72
3.1.	ORGANIZAÇÃO DO PODER DO ESTADO E A DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	72
3.1.1.	<i>Poder local na Constituição Angolana</i>	73
3.1.2.	<i>Evolução histórica do poder local em Angola</i>	76
3.1.3.	<i>Reforma administrativa em Angola</i>	87
3.2.	ENQUADRAMENTO HISTÓRICO DA DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA EM ANGOLA.....	90
3.3.	BASES LEGAIS	91
4.	CAPÍTULO - ESTUDO DE CASO: O PAPEL DA DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA NO DESENVOLVIMENTO LOCAL NO MUNICÍPIO DO HUAMBO	92
4.1.	CARACTERIZAÇÃO DA UNIDADE DE AMOSTRA.....	93
4.2.	RESULTADOS DO ESTUDO	94
4.2.1.	<i>Descrição dos Resultados</i>	96
4.2.2.	<i>Triagem dos Resultados</i>	106
4.3.	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	107
5.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES:	110
6.	BIBLIOGRAFIA:	112

1. INTRODUÇÃO

A desconcentração administrativa está consagrada na Constituição da República de Angola, como um dos princípios estruturantes da Administração Pública, no nº 1 do artigo 199.º, estabelece que “Administração Pública é estruturada com base nos princípios da simplificação administrativa, da aproximação dos serviços a população e da desconcentração e descentralização administrativas e no nº. 1 do artigo 201, estabelece que a Administração local do Estado é exercida por órgãos desconcentrados da Administração central e visa assegurar, a nível local, a realização das atribuições e dos interesses específicos da administração do Estado na respectiva circunscrição administrativa, sem prejuízo da autonomia do poder local.

A República de Angola é um Estado unitário que respeita, sua organização, os princípios da autonomia dos órgãos do poder local e da desconcentração e descentralização administrativa, nos termos da Constituição e da lei. Esta lei constitucional e na senda dos vários discursos e iniciativas políticas, dos mais altos responsáveis, apontam para importância do papel da desconcentração administrativa na eficiência do sector público.

Não é possível entender o estudo da Administração Pública sem ter em conta os seus principais sentidos, isto é, por um lado saber como é que a Administração Pública se organiza, e por outro, como é que ela desenvolve a sua actividade. O conceito de administração abrange tanto o sentido orgânico como o material. (FEIJÓ e PACA, p, 59 2005)¹.

Para (Karl M. Wiig 2002)², a Administração Pública em qualquer sociedade é importante e complexa. Ela influencia a maioria dos aspectos da sociedade. Sua maneira de actuar e efectividade influenciam a cultura, a qualidade de vida, o sucesso e a viabilidade de uma sociedade

A Administração Pública tem um papel determinante na gestão do processo de eficiência do sector público. Para Amaral (1994), citado por Massuanganhe (2014)³ a Administração Publica versa sobre satisfação pública, assumida como tarefa e responsabilidade própria da colectividade. A Administração Publica tem necessariamente de prosseguir sempre o interesse público. É aquele que consegue satisfazer as necessidades públicas e as necessidades colectivas, tem impacto na redução da pobreza na medida em que actua na sociedade com finalidade de assegurar a provisão de um conjunto de bens e serviços, ou

¹ Carlos Feijó e Cremildo Paca, Direito Administrativo. Vol. I, 1ª Edição, 2005

² Karl Wiig (WIIG, K. M. Knowledge management in public administration. Journal of Knowledge Management, v. 6, n. 3, p. 224-239, 2002).

³ MASSUANGANHE, Jacob (2014). Administração e Gestão Pública: Administração Estratégica e Liderança Visionaria, Edição 2014

seja, a oferta de serviços básicos as populações, assegura padrões e níveis crescentes de serviços de utilidade pública, ao mesmo tempo que a actuação pública prima pela satisfação e maior interação com a sociedade (Massuanganhe, p, 15.2014)⁴

A desconcentração administrativa como princípio estruturante da Administração Pública, diz respeito a organização de uma pessoa colectiva publica, tem como pano de fundo a organização vertical dos serviços públicos, atribuir competência por meio da desconcentração, em que o poder decisório entre o superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais permanecem em regra sujeitos a direcção e supervisão daquele. É o modelo de administração mediante o qual o poder decisório se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos (FEIJÓ e PACA, p,128. 2005)⁵.

Porém, a realidade mostra-nos uma certa fragilidade organizativa dos municípios que vão desde a dependência financeira, fraco conhecimento dos quadros, fraco domínio dos quadros das normas administrativas e na eficiência do sector público.

Estes problemas influenciam directamente na qualidade dos serviços da administração pública ao nível dos municípios. Daí, a necessidade de estudar: o papel da desconcentração administrativa no município do Huambo, como ocorre o processo da reforma administrativa neste sentido sua influência directa na eficiência do sector público.

O presente estudo tem como objectivo, estudar o papel da desconcentração administrativa na eficiência do sector público no município do Huambo e está estruturado em quatro capítulos, focando-se no primeiro a introdução com enquadramento teorico, Apresentação do problema, objectivos e hipoteses, realçando também a metodologia aplicada no estudo, no segundo capítulo, denota-se o enquadramento teórico da temática, no terceiro capítulo identificamos mais pormenorizadamente o enquadramento contextual, no quarto capítulo é apresentada e caracterizada a organização, e é feita uma análise de dados e discussão dos resultados obtidos de acordo com enquadramento teórico expresso no segundo capítulo.

Finalmente, são apresentadas as conclusões do estudo bem como algumas recomendações.

1.1. Enquadramento Genérico

A boa governança está relacionada com a capacidade gerencial da administração pública, com a capacidade da sociedade de construir canais de participação na gestão estatal, com os níveis de representatividade, legitimidade e confiança dos governos, com sua

⁴ MASSUANGANHE, Jacob (2014). Administração e Gestão Pública: Administração Estratégica e Liderança Visionaria, Edição 2014

⁵ FEIJÓ, C E PACA, C., Direito Administrativo. Vol. I, 1ª Edição, 2005

capacidade de prestar contas, com a transparência e a permeabilidade do Estado em relação ao controle social (**accountability**)⁶.

Angola é um País bastante diversificado pela sua história e potencialidades endógenas, no seu ordenamento jurídico estabelece que a administração municipal é o órgão desconcentrado da Administração do Estado a nível de cada município, com a atribuição de assegurar a realização das funções do Estado no município, com base em instrumentos e acções de orientação e de promoção do desenvolvimento harmonioso e moderno do respectivo, território, da sociedade e da economia, cabendo-lhe assegurar a gestão e os serviços públicos necessários a segurança, bem-estar dos cidadãos⁷. Na Execução das suas competências responde perante o Governo Provincial, cabendo a esta promover e orientar o desenvolvimento económico e social e assegurar a prestação de serviços públicos da respectiva área de jurisdição.

Neste âmbito, e na esteira da melhoria da qualidade dos serviços públicos, o Governo tem procurado melhorar a prestação dos serviços, promovendo o reforço das estruturas, junto das comunidades, com reformas administrativas.

Vários são os discursos nesta direcção, expressando uma clara preocupação com a situação do sector público.

Conforme José Eduardo dos Santos (2016)⁸, “Tornar a Administração Pública menos burocrática e mais próxima do cidadão”

A tecnologia hoje disponível deve ser usada para melhorar os procedimentos administrativos e aproximar os governados dos governantes⁹.

A reforma do Estado deve dar lugar a uma Administração Pública mais eficiente e voltada para os resultados¹⁰.

A falta de qualidade dos serviços e capacidade técnica do pessoal quadro são marcas constantes no desempenho dos funcionários da administração municipal do Huambo. Esta realidade remete-nos a necessidade de melhorar os serviços públicos prestados por esta com a finalidade de facilitar a eficiência, aumentando a influência político - administrativa, reduzindo a burocracia, fortalecendo a competência do local, entre os diversos graus ou escalões da hierarquia que traduz-se num processo de descongestionamento, conferindo-se aos funcionários ou agentes subalternos certos poderes decisórios, os quais numa administração concentrada estariam reservados exclusivamente ao superior. A valorização

⁶ PAULA, Juarez de “ Uma agenda para o Brasil” in Uma agenda de Desenvolvimento Humano e Sustentável para o Brasil do século XXI”, PNUD – Instituto de Política, 2000.

⁷ Lei 15/16 de 12 de Setembro, artº 15º.

⁸ SANTOS, J., Presidente do Partido MPLA, in VIIº Congresso Ordinário do MPLA – Angola, 2016

⁹ Idem

¹⁰ Ibidem

do capital humano consolida-se como alicerce de uma gestão eficiente e eficaz. A principal razão pela qual se desconcentram competências consiste em procurar aumentar a eficiência dos serviços públicos, que constituem um pilar fundamental para a melhoria do desempenho do sector, da qualidade dos serviços públicos e satisfação da população neste sentido na administração municipal do Huambo.

1.2. Problema

A República de Angola é um Estado unitário que respeita, sua organização, os princípios da autonomia dos órgãos do poder local e da desconcentração e descentralização administrativa, nos termos da Constituição e da lei¹¹. Esta lei constitucional, e na senda dos vários discursos e iniciativas políticas, dos mais altos responsáveis, apontam para importância do papel da desconcentração administrativa na eficiência do sector público.

Porém, a realidade mostra-nos uma certa fragilidade organizativa dos municípios que vão desde a dependência financeira, fraco conhecimento dos quadros, fraco domínio dos quadros das normas administrativas e no atendimento ao público.

Estes problemas influenciam directamente na qualidade dos serviços da administração pública ao nível dos municípios. Daí, a necessidade de estudar: o papel da desconcentração administrativa no município do Huambo, como ocorre o processo da reforma administrativa neste sentido? Sua influência directa na eficiência do sector público. O processo de desconcentração administrativa em Angola vai acontecendo de forma tímida, o que resultando na fraca eficiência das acções administrativas no sector público. É imperioso que se reduza a burocracia, que se atenda a qualidade dos quadros, para prestação de serviços administrativos de qualidade, como facilitação de um pacto social

1.2.1. Problematização - objecto do estudo

O presente trabalho investigativo, decorrerá no município do Huambo, que ocupa parte centro sul da província do Huambo, estando limitado a norte com o município do Bailundo, este com Tchicala Tcholoanga, oeste com a Caala e Ekunha e sul com a província da Huila. A divisão administrativa compreende três comunas: Sede, Calima e Chipipa.

O município tem grande potencial económico, sendo detentor do único aeroporto da província, do caminho-de-ferro de Benguela e do maior número de organizações governamentais e não-governamentais na província. De realçar, que o município do Huambo, alberga o maior número de população da província, sobrecarregando assim os

¹¹ Constituição da República de Angola

serviços administrativos do município, retirando deste, alguma qualidade. Urge deste modo a aceleração efectiva da desconcentração administrativa dos serviços, para resposta atempada da demanda e melhoria da qualidade dos serviços e eficiência do sector público.

1.2.2. Pergunta de Partida

Como a desconcentração administrativa pode contribuir para eficiência do sector público com efectividade, no município do Huambo?

1.3. Hipóteses

H1: Desconcentração administrativa eficiente como catalisadora da qualidade dos serviços públicos e satisfação da população.

H2: Elevado grau de participação do agente no processo de desconcentração administrativa.

H3: Elevado grau de inclusão dos agentes públicos na prestação dos serviços públicos e da e da população.

1.4. Objectivos

1.4.1. Objectivo Geral

Estudar o papel da desconcentração administrativa na eficiência do sector público.

1.4.2. Objectivos Específicos

- 1) Averiguar uma prestação com qualidade dos agentes administrativos e a eficiência do sector público, no município do Huambo
- 2) Demonstrar a relação entre a desconcentração administrativa na governação local e a eficiência do sector público no município do Huambo.
- 3) Analisar a participação activa dos agentes administrativos no desempenho das suas funções no município do Huambo.

1.5. Metodologia

1.5.1. Métodos

Segundo Gil (2007, p. 17)¹², Pesquisa é definida como o procedimento racional e sistemático que tem como objectivo proporcionar respostas aos problemas que são

¹² Gil, A.C. Como elaborar projecto de pesquisa.4.ed.São Paulo: Atlas, 2007

propostos. A pesquisa desenvolve-se por um processo constituído de várias fases, desde a formulação do problema até a apresentação e discussão dos resultados.

Só se inicia uma pesquisa se existir uma pergunta, uma dúvida para a qual se quer buscar a resposta. Pesquisar, portanto, é buscar ou procurar resposta para alguma coisa.

A metodologia para elucidar o problema apresentado, neste trabalho de âmbito histórico/sociológico, será pautada pela pesquisa bibliográfica sobre o tema, que procura auxiliar na compreensão de um problema a partir das referências publicadas em documentos e utilizada para levantamento da situação do problema investigado, pesquisa aplicada na qual a meta é contribuir para fins práticos, para a busca de soluções concretas e buscar transformar em acções os resultados do trabalho, metódica jurídica que procura trazer os marcos legais e ainda a metódica estatística. Neste trabalho pretende-se conjugar a abordagem qualitativa e a quantitativa.

A pesquisa qualitativa preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. Para Minayo (2001)¹³, a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenómenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. Aplicada inicialmente em estudos de Antropologia e Sociologia, como contraponto à pesquisa quantitativa dominante, tem alargado seu campo de actuação a áreas como a Psicologia e a Educação. A pesquisa qualitativa é criticada por seu empirismo, pela subjectividade e pelo envolvimento emocional do pesquisador.

No tratamento da matéria relacionada ao papel da desconcentração administrativa na eficiência do sector público no município do Huambo, é fundamental determinar caminhos que asseguram a identificação das forças, fraquezas, constrangimentos e oportunidades na eficiência do sector público.

Para a pesquisa proposta com as abordagens quantitativa e qualitativa, pretende-se combinar os métodos monográfico e histórico/sociológico no município do Huambo incluindo as comunas que o constituem.

1.5.2. Técnicas

As técnicas a apresentar serão, um inquérito fechado com perguntas chaves sobre a desconcentração administrativa, combinando com inquéritos para os grupos focais que

¹³ MINAYO, M. C. S. (Org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001

serão constituídos por mais de 10 indivíduos, observação directa e entrevista semiestruturada.

1.5.3. Procedimentos

Os procedimentos vão combinar a análise documental, consulta bibliográfica e a recolha de dados no campo. Em relação a bibliografia, documentos e recolha de campo estará tudo em torno do tema.

A recolha de dados será feita através de 120 entrevistas semiestruturadas aos munícipes e utentes dos serviços públicos da administração municipal como grupo focal e também pela consulta bibliográfica e documental. Os dados estatísticos recolhidos serão seleccionados para uma tabulação. A análise de dados será feita com toda informação recolhida, através da revisão bibliográfica, entrevistas e na discussão sobre as evidências empíricas.

1.6. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A estrutura do trabalho é constituída por capítulos e subcapítulos. No presente capítulo 1 é apresentada a introdução.

O capítulo 2 corresponde à revisão da literatura, onde é apresentado a análise conceptual de desconcentração administrativa, Administração pública, Reforma administrativa, Governação local, eficiência e motivação, faz uma abordagem da gestão por excelência do sector público, da doutrina científica da administração e experiências internacionais.

O capítulo 3 aborda o enquadramento contextual e enquadramento histórico da administração pública em Angola, o poder local na constituição Angola.

O capítulo 4, são apresentados todos os resultados, a interpretação e a análise dos dados obtidos, tornando-se assim o objecto do estudo do trabalho, o estudo de caso.

O quinto capítulo e último apresenta de forma sucinta as principais conclusões e recomendações do trabalho quer da revisão da literatura quer do estudo de caso.

2. CAPÍTULO - ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2.1. Administração

A palavra administração vem do latim *ad* (direcção, tendência para) e *minister* (subordinação ou obediência) e significa aquele que realiza uma função sob comando de outrem, isto é, aquele que presta um serviço a outro. No entanto a palavra Administração sofreu uma radical transformação no seu significado original. A tarefa de administrar passou a ser a de definir os objectivos da organização e transforma-los em acção organizacional por meio do planeamento, organização, direcção, e controle de todos os esforços realizados em todas as áreas e em todos os níveis da organização a fim de alcançar tais objectivos da maneira mais adequada à situação e garantir a competitividade no mundo dos negócios, altamente complexo. A Administração é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos e competências a fim de alcançar objectivos organizacionais.

Embora de maneira simples e improvisada, alguns princípios elementares de administração foram utilizados desde tempos imemoriais para resolver problemas de organização de trabalho, de cidades e de pessoas. Neste sentido **Jetro (Êxodo, cap. 18, v.13-27)**, parece ser o precursor dos modernos consultores de administração. Referências pré-históricas acerca das magníficas construções erigidas durante a Antiguidade no Egipto, na Mesopotâmia, na Assíria, testemunharam a existência em época remota de dirigentes capazes de planejar e guiar os esforços de milhares de trabalhadores em monumentais obras que perduram até hoje (**pirâmides do Egipto**). Os papiros egípcios atribuídos à época de 1300 a.C, já indicam a importância da organização e da administração da burocracia pública no Antigo Egipto. Na China as parábolas de Confúcio sugerem praticas para boa Administração pública.

Todo e qualquer tipo de organização requer administração para ser bem-sucedido.

Apesar dos progressos no conhecimento humano, a chamada Ciência da Administração somente surgiu no despontar do início do século XX. (CHIAVENATO 2011, p, 12 e 28)¹⁴

Cada autor conceitua administração na sua óptica particular:

- Fayol¹⁵ define o acto de administrar como: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. As funções administrativas envolvem os elementos da Administração, as funções do administrador:
 1. **Prever.** Visualizar o futuro e traçar o programa de acção.

¹⁴ CHIAVENATO, I. Introdução a Teoria Geral da Administração, 8ª Ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011

¹⁵ FAYOL, Henri. Administração Industrial e Geral. São Paulo, Atlas, 1971.

2. **Organizar.** Construir o duplo organismo material e social da empresa.
 3. **Comandar.** Dirigir e orientar o pessoal
 4. **Coordenar.** Ligar, unir, harmonizar todos os actos e esforços colectivos.
 5. **Controlar.** Certificar-se de que tudo ocorra com as regras estabelecidas e as ordens dadas.
- Administração é o processo de alcançar objectivos pelo trabalho com e por intermédio de pessoas e outros recursos organizacionais.¹⁶
 - Administração é o processo de planear, organizar, liderar e controlar o trabalho dos membros da organização e utilizar todos recursos organizacionais disponíveis para alcançar objectivos organizacionais definidos.¹⁷
 - Administração é o processo de planear, organizar, liderar e controlar o uso de recursos para alcançar objectivos de desempenho.¹⁸
 - Administração é o alcance de objectivos organizacionais de maneira eficaz e eficiente graças ao planeamento, à organização, à liderança e ao controle dos recursos organizacionais.¹⁹
 - Administração é o acto de trabalhar com e por intermedio de outras pessoas para realizar os objectivos da organização, bem como de seus membros.²⁰

Contudo, para Certo (1994), administração é muito mais do que simplesmente planear, organizar, dirigir e controlar, como diz a maioria dos autores. A administração envolve um complexo processo de decisões e acções aplicado a uma variedade incrível de situações numa ampla variedade de organizações. Devido a esta complexidade, a administração admite várias interpretações, tais como:

1. A Administração é um processo continuo sistémico que envolve uma serie de actividades impulsionadoras como planear, organizar, dirigir e controlar recursos e competências para alcançar metas e objectivos. Implica em fixar objectivos a alcançar, tomar decisões no meio desse caminho e liderar todo esse processo a fim de alcançar os objectivos e oferecer resultados.
2. A Administração envolve a articulação e aplicação de vários conjuntos de recursos e competências organizacionais. É um processo abrangente que envolve e aplica

¹⁶ Samuel C. Certo, *Modern Management: Diversity, Quality, Ethics, and the Global Environment*, Boston, Mass., Allyn & Bacon, 1994, p, 3x.

¹⁷ James A. F. Stoner, R. Edward Freeman & Daniel A. Gilbert, Jr., *Management*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1995, p, G5.

¹⁸ John R. Schermerhorn, Jr., *Management*, Nova York, John Wiley & Sons, 1996, p, G6

¹⁹ Richard L. Daft, *management*, Fort Worth, Tex, The Dryden Press, 1993, p, G6

²⁰ Patrick J. Montana & Bruce H. Charnov, *Administração*, São Paulo, Saraiva, 2003, p, 2.

uma variedade de recursos: **humanos, financeiros, materiais, tecnológicos e informação.**

3. A Administração exige várias acções orientadas para alcançar objectivos através de diferentes pessoas e órgãos que trabalham conjunta e integralmente. Trata-se de uma actividade proposital e direccionada para alvos previamente definidos, envolvendo objectivos individuais, grupais e organizacionais ou uma combinação deles no sentido alcançar níveis cada vez mais elevados de excelência.
4. Administração envolve liderança e direccionamento de actividade executadas por todo o conjunto organizacional e em todos os níveis das organizações por pessoas com diferentes funções intencionalmente estruturadas e coordenadas para o alcance de propósitos comuns.

Assim, para Stoner (1995)²¹, apud Chiavenato (2011), conclui-se que administração ocorre exclusivamente dentro de organizações, não acontece em situações isoladas. Todas organizações: nações, estados, governos, municípios, empresas, associações, indústrias, empreendimentos de todo tipo não importa o tamanho ou natureza, precisam ser administradas. Contudo cada organização é única, singular e diferente das demais e suas características ímpares afectam tanto o administrador como todas a ele subordinadas. O administrador precisa necessariamente compreender a organização.

Administração requer fazer coisas através das pessoas. O administrador não executa, deve saber assessorar as pessoas a desenvolver nelas capacidades e competências para que elas executem adequadamente suas actividades. Deve saber ajustar as capacidades e competências das pessoas aos requisitos da organização e dos objectivos a serem alcançados através de esforço conjunto. Para isso deve **comunicar, orientar, liderar, motivar e recompensar as pessoas**. Requer lidar simultaneamente com situações múltiplas e complexas, muitas inesperadas e potencialmente conflitivas.

A administração é um processo complexo que requer **integração, articulação e visão de conjunto**, principalmente quando as actividades são divididas, diferenciadas e fragmentadas. Isso requer consistência e flexibilidade, reflexão e acção, espírito analítico e sintético, olhar para todos e para as partes simultaneamente. Requer uma perspectiva global e uma compreensão local do mercado, dos clientes (utentes), dos concorrentes, da sociedade, do governo e do mundo globalizado.

²¹ James A. F. Stoner, R. Edward Freeman & Daniel A. Gilbert, Jr., Management, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1995, p, G5.

Pela sua complexidade a administração é simultaneamente uma ciência, uma tecnologia e uma arte.

Como ciência, a Administração repousa em fundamentos científicos, em metodologias, e em teorias sobre factos e evidencias que são analisadas, experimentadas e testadas na prática quotidiana. Define o que causa o quê, porque causa e quando causa, isto é, as relações de causa efeito.

Como tecnologia, utiliza técnicas, modelos, praticas, ferramentas conceituais baseadas em teorias científicas que facilitam a vida do administrador e tornam seu trabalho mais eficaz, medindo através dos resultados.

Como arte, requer do administrador a leitura de cada situação numa visão abrangente com intuição e abordagem criativa e inovadora não somente para resolver problemas, mas principalmente para criar, mudar, inovar e transformar as organizações.

O homem, como ser social não pode viver fora de uma comunidade e em razão da sua natureza não se basta a si mesmo. De certo a vida humana, desde os primórdios, não foi tida de forma singular ou isolada. Dáí dizer-se, que a sociabilidade é uma característica intrínseca a própria condição humana. Tende sempre a agrupar-se, e a render-se à sua disposição que lhe é íntima: a de ordenar o seu meio. (NETO 2004, p.2, apud, Feijó e Paca 2005)²²

Neste meio, que toma o nome de sociedade, haverá, certamente, interesses contrapostos neste entrecruzar de actividades e necessidades. Por isso, surge o Direito para regular a disciplina a vida dos homens e as Instituições para satisfazerem as necessidades.

(PINTO 1993, p.21, apud, Feijó e Paca 2005)²³.

Para (Feijó e Paca 2005, p.57)²⁴, não será, pois, desciente afirmar que a condição humana nos mostra que os homens tiveram sempre necessidades económicas, de segurança, bem-estar social, cultura, etc. Por isso, satisfaze-las foi sempre tarefa imprescindível para a sua sobrevivência, significa que algumas são intrínsecas à condição da natureza humana, outras são resultantes do factor sociabilidade, aportadas em instituições humanas colectivas.

²² NETO, João Antunes dos Santos Da anulação ex officio do acto administrativo, Belo Horizonte, Editora Fórum, 2004

²³ Cfr. Mota Pinto, Teoria Geral do Direito Civil, 3ª Edição, Coimbra, 1993.p.21

²⁴ FEIJÓ, C e PACA,C Direito Administrativo. Vol. I, 1ª Edição, 2005

Contudo, são necessidades colectivas e não individuais, que o Estado enquanto Administração, em nome da colectividade, assume prosseguir e considera a satisfação destas necessidades como tarefa de que não deve abdicar.

Rivero (1981), p.14²⁵, entende que o livre jogo das instituições privadas permite ao homem prover algumas das suas necessidades, mas há outras, e as mais essenciais, que podem receber satisfação por esta via, seja porque comuns a todos os membros da colectividade, excedem pela sua amplitude as possibilidades de qualquer particular, é o caso da segurança nacional, seja porque a sua satisfação é por natureza isenta de qualquer lucro, de modo que ninguém se oferecerá a prosseguir essas necessidades vitais para a comunidade como um todo e para cada um dos seus membros constituem a esfera do interesse público.

Justamente, por serem colectivas, caberá à colectividade Estado, na veste de instituição suprema politicamente organizada de uma determinada sociedade, satisfazê-las, se considerarmos que elas se traduzem em necessidades de que a colectividade carece, não obstante variarem não só no espaço e no tempo, mas também nas diversas formas de resolução (CRUZ 2003, p.140)²⁶.

São os casos de necessidade de segurança e protecção dos cidadãos que é assegurada por serviços de polícia, a remoção do lixo e detritos que é exercida por serviços de limpeza, a necessidade de distribuição de água, etc.

Para tal, o Estado, organizado e analisado do ponto de vista jurídico-administrativo, cria órgãos, especializa serviços, afecta recursos humanos e materiais para satisfazer as mais variadas necessidades colectivas.

A criação destes órgãos e serviços consubstanciar-se-á naquilo a que se chama Administração Pública, ou organização administrativa pública, cuja finalidade é a de prosseguir ou satisfazer o interesse público ou fins da colectividade. A sua actividade consiste em administrar, que não é nada mais do que gerir, tomar decisões para a satisfação de determinado interesse de uma comunidade, definido pela lei enquanto produto de manifestação de vontade geral.

Não é possível entender o estudo da Administração Pública sem ter em conta os seus principais sentidos, isto é, por um lado saber como é que a Administração Pública se organiza, e por outro, como é que ela desenvolve a sua actividade. O conceito de

²⁵ RIVERO, Jean. Direito Administrativo, Almedina, Coimbra, 1981

²⁶ CRUZ, Rui. Estudos Fiscais. Luanda. Edição do Autor, 2003

administração abrange tanto o sentido orgânico como o material. (FEIJÓ e PACA, p.59 2005)²⁷.

2.1.1. A Administração na Sociedade Moderna

A Administração é um fenómeno universal no mundo moderno, cada organização requer o alcance de objectivos num cenário de concorrência acirrada, a tomada de decisão, a coordenação de múltiplas actividades, a condução de pessoas, a avaliação do desempenho dirigido as metas previamente determinadas, a obtenção e a alocação de recursos etc. Numerosas actividades administrativas que são desempenhadas por vários administradores e orientadas para áreas e problemas específicos precisam ser realizadas e coordenadas de maneira integral e coesa em cada organização ou empresa.

A Administração tornou-se fundamental na condução da sociedade moderna. Não é um fim em si mesma, mas um meio de fazer com que as coisas sejam realizadas da melhor forma, com o menor custo e com a maior eficiência e eficácia. (CHIAVENATO 2011, p. 18)²⁸

2.1.2. Desconcentração administrativa

A desconcentração administrativa diz respeito a organização de uma pessoa colectiva publica, tem como pano de fundo a organização vertical dos serviços públicos, atribuir competência por meio da desconcentração, em que o poder decisório entre o superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais permanecem em regra sujeitos a direcção e supervisão daquele. Desconcentração administrativa é o modelo de administração mediante o qual o poder decisório se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos (FEIJÓ e PACA 2005, p.128).

No entendimento de Marcelo Caetano²⁹, apud Feijó e Paca (2005), a desconcentração consiste em distribuir poderes de decisão pelos vários graus de uma hierarquia, em vez de o reservar sempre ao superior máximo.

Neste modelo, preservada a hierarquia, os poderes decisórios não pertencem apenas ao superior mais elevado, mas sim estão repartidos por diferentes órgãos e agentes subalternos. Os poderes desconcentrados, não obstante sejam, geralmente, menos importantes do ponto de vista político, libertam os órgãos superiores da pessoa colectiva e não implicam a criação de um ente jurídico. A desconcentração tem como pano de fundo a organização vertical dos serviços públicos, consubstanciando-se, de modo geral, na

²⁷ FEIJÓ, C e PACA, C Direito Administrativo. Vol. I, 1ª Edição, 2005

²⁸ CHIAVENATO, I. Introdução a Teoria Geral da Administração, 8ª Ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.18

²⁹ CAETANO, Marcelo. Princípios Fundamentais do Direito Administrativo, Almedina, 1996, p,71

existência ou na ausência de distribuição de competências entre vários órgãos da mesma pessoa colectiva pública.

Significa o reconhecimento de que há escalões subalternos na hierarquia com poderes próprios que não podem ser exercidos por escalões superiores.

O sistema de desconcentração administrativa, como todos os outros trás consigo vantagens e desvantagens.³⁰

Vantagens – aumento da eficiência dos serviços públicos, maior rapidez de resposta as solicitações, melhor qualidade dos serviços por se permitir a especialização das funções e liberta superiores para a resolução das questões de maior responsabilidade.

Desvantagens – eventual inviabilização da actuação harmoniosa da administração, riscos de especialização se converter em desmotivação, eventual diminuição da qualidade do serviço pela atribuição de responsabilidade a subalternos menos preparados.

Para Araújo (2005)³¹, na desconcentração ocorre uma distribuição de competências, sistematizada de tal forma, que as atribuições são distribuídas internamente entre os entes de uma certa pessoa jurídica. Na desconcentração está sempre presente o vínculo de subordinação e hierarquia. A desconcentração traduz-se num processo de descongestionamento de competências, conferindo-se a funcionários ou agentes subalternos certos poderes decisórios, os quais numa administração concentrada estariam reservados exclusivamente ao superior.

A tendência moderna, mesmo nos países centralizados, é favorecer e desenvolver fortemente a desconcentração, baseando-se em espécies de desconcentração administrativa que se adequam ao sistema.

Tais espécies podem apurar-se à luz de três critérios fundamentais quanto aos níveis, quanto aos graus e quanto às formas. Assim:

- a) Quanto aos “níveis de desconcentração”, há que distinguir entre desconcentração a nível central e desconcentração a nível local, consoante ela se inscreva no âmbito dos serviços da Administração central ou no âmbito dos serviços da Administração local;
- b) Quanto aos “graus de desconcentração”, ela pode ser absoluta ou relativa: no primeiro caso, a desconcentração é tão intensa e é levada tão longe que os

³⁰ <http://keepcalmandtalkaboutadministrativelaw.blogspot.com/2012/12/i-concentração-e-desconcentração.html>, acessado aos 03.07.2015

³¹ NETO, Edmir de Araújo . Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva.2005

órgãos por ela atingidos se transformam de órgãos subalternos em órgãos independentes; no segundo, a desconcentração é menos intensa e, embora atribuindo certas competências próprias a órgãos subalternos, mantém a subordinação destes ao poder do superior.

- c) Por último, quanto às “formas de desconcentração”, temos de um lado a desconcentração originária, e do outro a desconcentração derivada: a primeira é a que decorre imediatamente da lei, que desde logo reparte a competência entre o superior e os subalternos; a segunda, carecendo embora de permissão legal expressa, só se efectiva mediante um acto específico praticado para o efeito pelo superior. A desconcentração derivada, portanto, traduz-se na delegação de poderes.

Do ponto de vista da ciência da administração, a delegação de poderes é um instrumento de difusão do poder de decisão numa organização pública que repousa na iniciativa dos órgãos superiores desta.

Do ponto de vista do Direito Administrativo, a “delegação de competências” (ou “delegação de poderes”) é o acto pelo qual um órgão da Administração, normalmente competente para decidir em determinada matéria, permite de acordo com a lei, que outro órgão ou agente pratiquem actos administrativos sobre a mesma matéria³².

O modelo de organização dos municípios e da sua actividade orienta-se por princípios que estão subjacentes à maioria das organizações públicas e que assentam no modelo burocrático de organização. As actividades são integradas na organização de acordo com uma hierarquia de autoridade formal e de acordo com um sistema impessoal de regras. Na concepção tradicional de organização burocrática a coordenação hierárquica caracteriza-se pela definição de áreas de actuação, relações do tipo superior subordinado, o controlo dos processos e a centralização. Subjacente a este modelo está a ideia de poder e autoridade, cuja amplitude varia e distribui-se ao longo da cadeia hierárquica. Este modelo, prevalecente nas sociedades modernas, tem sido questionado pelas dificuldades que o mesmo apresenta: a reduzida flexibilidade no processo de decisão, a ausência de incentivos para controlar custos, a falta de transparência, a quase ausência de responsabilização e de inovação associado ao desenvolvimento de uma cultura mais preocupada com os procedimentos do que com o desempenho. Estes são alguns dos

³² http://octalberto.no.sapo.pt/sistema_de_organizacao_administrativa.htm, acessado aos 29.05.15

problemas deste modelo a que corresponde uma Administração Local forte, responsável directa pelo fornecimento de serviços através da hierarquia.

A evolução recente da organização das actividades da Administração Pública, mostra, no entanto, que tem havido a preocupação em adoptar modelos alternativos de organização das actividades e de fornecimento de serviços públicos. Há fundamentalmente três motivos para esta mudança. Em primeiro lugar, a forte influência do neo-liberalismo e das correntes económicas na orientação da mudança, que enfatizam as soluções de mercado procurando a promoção da eficiência, eficácia e a economia, de que são exemplo a privatização e a contratualização de serviços. Em segundo lugar, o crescente envolvimento dos cidadãos individualmente ou organizados na actividade das organizações públicas. O acesso à cultura e à informação por parte dos cidadãos influenciou a sua atitude face aos problemas procurando participar nas decisões, principalmente naquelas que têm mais influência no seu dia-a-dia. Por fim, os problemas que são cada vez mais variados exigindo mais recursos, novas competências novas conhecimentos e a conjugação de esforços. O aprofundamento das áreas de duas intervenções da Administração Local e o seu alargamento a novas áreas, a complexidade das questões e a natureza inter- municipal de alguns problemas, tudo isto contribuiu para o surgimento dos novos modelos de governação³³.

O fenómeno de distribuição interna de plexos de competências decisórias, agrupadas em unidades individualizadas, denomina-se desconcentração, que se dá tanto em razão da matéria, isto, é do assunto como em razão do grau, ou seja, do nível de responsabilidade decisória conferido aos distintos escalões, que compreenderão aos diversos patamares de autoridade. (MELLO, 2004, p.140)³⁴.

Para Massuanganhe (2014, p. 235, 236)³⁵, a desconcentração administrativa tem como pano de fundo a organização vertical dos serviços públicos, consistindo basicamente na existência de distribuição vertical de competências entre os diversos graus ou escalões da hierarquia.

A desconcentração administrativa é o sistema em que o poder decisório se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais, todavia, permanecem, em regra, sujeitos a direcção e supervisão. Repartição das funções administrativas dentro do mesmo órgão, existindo poderes que são transferidos para níveis inferiores, mas dentro do mesmo Governo. A desconcentração traduz-se num processo de descongestionamento de

³³ Repositorium.sdum.uminho.pt

³⁴ MELLO, C. Curso de Direito Administrativo. 17 Ed. Ver.E atual. São Paulo: Malheiros.2004

³⁵ MASSUANGANHE, J., Administração e Gestão Pública: Administração Estratégica e Liderança Visionaria, Ed.2014

competências, conferindo-se a funcionários ou agentes subalternos certos poderes decisórios, os quais numa administração concentrada estariam reservados exclusivamente ao superior. A desconcentração pressupõe a transferência de autoridade para os órgãos locais do Estado, isto é, as entidades locais representam os interesses do Estado a nível local. Administração desconcentrada é o sistema em que o poder decisório se reparte entre superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais, todavia, permanecem, em regra, sujeitos à direcção e supervisão daquele. (MASSUANGANHE 2014)³⁶

De acordo a autor a desconcentração administrativa, tem vantagens e desvantagens:

Vantagens

- A desconcentração traduz-se num processo de descongestionamento de competências, conferindo-se a nível subalterno certos poderes decisórios, os quais numa administração concentrada estariam reservados exclusivamente ao superior.
- Promove a cultura de democracia na actividade do Estado. Aproxima o cidadão junto das estruturas de administração. Acção do Estado reorientada para uma base participativa, inclusiva.
- Promover consultas regulares e auscultação (opiniões) quanto a actividade do Estado.

Desvantagens

- Desarticulação e/ou desintegração das políticas públicas, quando os actores locais do Estado não estão doptados de capacidade de integração, alinhamento e harmonização das acções públicas.
- A desconcentração pode gerar falácia das decisões públicas, quando os agentes públicos que as tomam não têm capacidade de assegurar a sua execução e eficiência.
- Excessivo uso do poder fora da autoridade pela Administração Local.
- Pode resultar em anarquia e tomada de decisão desordeira.

Manor (1999)³⁷ afirma que a desconcentração é a dispersão de funções, responsabilidades e funcionários dos escalões superiores aos inferiores do governo, nos diferentes pontos do território nacional, com vista a fortalecer a actividade do governo (Manor, 1999, apud Fauré & Udelsmann Rodrigues, 2012, p.149)³⁸

³⁶ Idem

³⁷ MANOR, J. (1999). The Political Economy of Democratic Decentralization. Washington, DC.: Word Bank.

³⁸ FAURÉ & RODRIGUES, Udelsmann 2012, p, 149

Formosinho (2005, p.25)³⁹, utiliza o conceito de desconcentração como um processo de transferir para os serviços regionais e locais do Estado competências até aí situadas nos serviços centrais e, portanto, um processo de repartição de competências dentro do tipo de administração Estatal directa.

2.1.3. O papel da Administração Pública na qualidade de vida da população

A Administração Pública tem um papel determinante na qualidade de vida da população. Para (Karl M. Wiig 2002)⁴⁰, a Administração Pública em qualquer sociedade é importante e complexa. Ela influencia a maioria dos aspectos da sociedade. Sua maneira de actuar e efectividade influenciam a cultura, a qualidade de vida, o sucesso e a viabilidade de uma sociedade.

A Administração Pública é a ordem operacional, legalmente constituída e responsável por, igualmente dentro da lei e das contingências, implementar directrizes do Estado e políticas do Governo. Essa administração tem que saber compatibilizar as determinações de Estado, que se sobrepõem a todos e valem para todos, com as determinações do Governo, que dizem respeito a um dado momento histórico em que uma classe ou um segmento de classe, ou um grupo heterogéneo, dominam o aparelho de Estado. Administração Pública, portanto, é o tipo de administração que visa obter com pessoas, técnicas e recursos, subordinados a determinações políticas e legais, os resultados esperados pelo Estado e pelo Governo e pela sociedade. (Massuanganhe, p, 23. 2014)⁴¹

A administração pública é em sentido prático, exercida através dos serviços públicos, que é todo aquele imprescindível a colectividade e como tal, declarado pelos poderes competentes, cuja prestação está a cargo do Estado. Este contexto é fortemente marcado pela política e pelas leis, dimensões que na administração pública são pontos de partida e de chegada. De partida, porque nada se faz sem que a lei autorize e esta não se faz sem jogos de disputa política. De chegada porque o objectivo da administração pública é fortalecer o sistema dominante, proporcionando-lhe o máximo de eficácia, eficiência e Efectividade de modo a preconizar a dominação. Poulantzas (1985)⁴²

Segundo Freitas do Amaral, apud Massuanganhe (2014), Administração Pública é o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas colectivas públicas (exemplo das autarquias locais) que asseguram a satisfação das

³⁹ FORMOSINHO, J. (2005). Centralização e Desconcentração na Administração da Escola de Interesse Público. In Formosinho, J., Fernandes, A.S., Machado, J.& Ferreira, F.I Administração da Educação, Lógica Burocratica e Lógica da Meditação. Porto: Edições ASA.

⁴⁰ WIIG, K. M. Knowledge management in public administration. Journal of Knowledge Management, v. 6, n. 3, p. 224-239, 2002).

⁴¹ MASSUANGANHE, J. Administração e Gestão Pública: Administração Estratégica e Liderança Visionaria, Ed.2014

⁴² POULANTZAS, Nicos (1985). O Estado, o Poder, o Socialismo. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2ª edição.

necessidades colectivas variadas, tais como a segurança, a saúde, o bem - estar das populações.

São diferentes os sentidos em que se utiliza na linguagem corrente a expressão administração pública: sentido orgânico, sentido funcional e sentido relacional. A Administração pública em sentido orgânico, é constituída pelo conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado e demais entidades publicas que asseguram, em nome da colectividade, a satisfação disciplinada, regular e continua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar. A Administração Pública, em sentido funcional, pode ser definida como actividade típica dos serviços e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da comunidade, com vista a satisfação regular e continua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando a forma mais convenientes. Em sentido relacional a Administração Pública, estabelece o elo com os diferentes segmentos. (Massuanganhe 2014)⁴³

A mesma ideia é comungada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005)⁴⁴, apud Massuanganhe (2014), quando se refere que o conceito de Administração Publica divide-se em dois sentidos: Em sentido funcional a Administração Publica, pode ser definida como actividade concreta que o Estado Desenvolve, sob regime jurídico do direito público, para a consecução dos interesses colectivos. É a actividade administrativa executada pelo Estado, pelos seus órgãos e agentes, com base na função administrativa. É a gestão dos interesses públicos, por meio de prestação de serviços públicos. É a administração da coisa publica. Em sentido orgânico, pode-se definir a Administração publica como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas, aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. Assim a Administração Pública em sentido material administra o bem comum e em sentido formal é o conjunto de entidades, órgãos e agentes que executam a função administrativa do Estado. As actividades estritamente administrativas devem ser exercidas pelo próprio Estado ou pelos seus agentes.

Para Amaral (1994)⁴⁵, apud Massuanganhe (2014) a Administração Pública versa sobre satisfação pública, assumida como tarefa e responsabilidade própria da colectividade. A Administração Pública tem necessariamente de prosseguir sempre o interesse público.

Uma Administração Pública é aquele que consegue satisfazer as necessidades públicas e as necessidades colectivas, tem impacto na redução da pobreza na medida em que actua na sociedade com finalidade de assegurar a provisão de um conjunto de bens e serviços,

⁴³ MASSUANGANHE, Jacob (2014). Administração e Gestão Pública: Administração Estratégica e Liderança Visionaria, Edição 2014

⁴⁴ DI PIETRO, M. (2003) Direito Administrativo. São Paulo: Juridico Atlas., Brasil

⁴⁵ AMARAL, Freitas, . Curso de Direito Administrativo Vol. I. Almedina. 1994

ou seja a oferta de serviços básicos as populações, assegura padrões e níveis crescentes de serviços de utilidade pública, ao mesmo tempo que a actuação pública prima pela satisfação e maior interação com a sociedade. (Massuanganhe, p, 15.2014)⁴⁶

2.1.4. Administração Pública directa, indirecta, autónoma e independente

A Administração Pública de um dado País pode apresentar-se de várias formas: Administração Directa, Administração Indirecta, Administração Autónoma e Administração Independente.

A Administração Pública directa é aquela composta por órgãos públicos ligados directamente ao poder central. São os próprios organismos dirigentes, seus ministérios, secretárias, além dos órgãos subordinados. Enquadra-se dentro da Administração directa do Estado toda a actividade administrativa levada a cabo directamente pelos próprios serviços administrativos do Estado, sob direcção do Governo, que é o órgão superior da Administração Pública. A Administração do Estado visa o alcance da satisfação das necessidades colectivas. Quando esta actividade é realizada por serviços integrados na pessoa colectiva Estado. A administração directa do Estado reúne todos os órgãos, serviços e agentes do Estado que visam a satisfação da necessidade colectivas. Este grupo pode ser dividido em **serviços centrais**, com competência em todo território nacional e **serviços periféricos**, que são serviços locais com zona de acção limitada a uma parcela do território nacional, como por exemplo as províncias e serviços de representação externa do Estado (embaixadas e consulados). Não possuem personalidade jurídica própria, património e autonomia administrativa, as suas despesas são realizadas directamente através do orçamento da referida esfera. Caracterizam-se pela desconcentração administrativa, que é uma distribuição interna de competências, sem a delegação a uma pessoa jurídica diversa. (MASSUANGANHE, 2014, p, 23)⁴⁷

A Administração Pública indirecta é quando a actividade exercida para atingir os fins do Estado é realizada por pessoas colectivas públicas, distintas do Estado., estamos perante a administração indirecta do Estado. A administração indirecta é aquela composta por entidades com personalidade jurídica própria, património e autonomia administrativa e cujas despesas são realizadas através de orçamento próprio. A administração indirecta caracteriza-se pela descentralização administrativa, ou seja, a competência é distribuída de

⁴⁶ MASSUANGANHE, Jacob (2014). Administração e Gestão Pública: Administração Estratégica e Liderança Visionaria, Edição 2014

⁴⁷ Idem

uma pessoa jurídica. São exemplos as fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista⁴⁸.

- **Fundações públicas;** a entidade dotada de personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de actividade que não exijam execuções por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, património próprio gerido pelos respectivos órgãos de direcção, e cujo funcionamento é custeado pelo Orçamento Geral do Estado (OGE) e por outras fontes;
- **Empresas públicas;** a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com património próprio, criado por lei específica para exploração de actividade económica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito;
- **Sociedade de economia mista;** a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criado por lei para exploração de actividades económica sob a forma de sociedade anónima, cujas acções com o direito a voto pertençam na sua maioria à entidade da administração indirecta;

A Administração Pública Autónoma é um segmento da Administração Pública que é formado por pessoas colectivas que não foram criadas pelo Estado e cujo interesse público que perseguem são os da colectividade que as instituíram. É a transferência de poderes para a pessoas jurídicas de direito público. Exemplos de entidades que pertencem a administração autónoma: Regiões Autónomas e Autarquias locais;

A Administração Pública Independente é aquela que é exercida por órgãos da Administração Pública sem sujeição perante um controlo administrativo. Distingue-se das demais por não estar sujeita a nenhum controlo administrativo, quer este se efectue pela hierarquia administrativa, pela tutela, quer pela superintendência administrativa. Caso paradigmática Comissão Nacional Eleitoral (CNE). (LAZARINO, 2009, p. 114)⁴⁹

Conforme, Massuanganhe (2014)⁵⁰, para exercitar a ética e o princípio da probidade no Serviço Público, basta respeitar e praticar alguns princípios considerados vitais na Administração: A Legalidade, Impessoalidade, Eficiência, Moralidade e Publicidade, consubstanciados na constituição e que sustentam a boa Gestão Pública.

⁴⁸ Ibidem

⁴⁹ POULSON, L. Pensar Direito. Vol.III, Ed. Casa das Ideias - Divisão Editorial, Lda, 2009

⁵⁰ MASSUANGANHE, Jacob (2014). Administração e Gestão Pública: Administração Estratégica e Liderança Visionária, Edição 2014

O princípio da Legalidade impõe a Administração pública o dever de obediência a lei e ao direito; deve por isso, respeitar as normas constitucionais e legais, mas também as normas internacionais e os direitos e expectativas dos cidadãos. O princípio da legalidade determina que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei. Neste sentido conceitua que a legalidade como princípio da administração, significa que o administrador está em toda sua actividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar acto invalido e de responsabilidade disciplinar, civil e criminal, de acordo com cada caso. O princípio ganha contornos próprios, pois ao administrador publico cabe realizar tudo aquilo que decorre da vontade expressa do Estado, manifestada na lei, não lhe sendo lícito exercer princípios da autonomia da vontade, pois o seu principal objectivo é atingir os fins que se propõe o Estado.

O princípio é de extrema relevância ao Estado Democrático de Direito, sendo da essência do seu conceito subordinar-se a Constituição e fundar-se na legalidade democrática. Em relação a este principio, a que estabelecer balizas, pelo que o principio deve ser restringido para actuação das balizas e não à acção. Costuma-se afirmar que Administração Pública não pode agir contra a lei ou além dela, so podendo fazer dentro dos limites da lei. Ao definirmos desta forma, estamos a dizer que a administração somente poderá fazer tudo que a lei manda ou permite. Esta é a principal diferença do princípio da legalidade para o particular e para a Administração Pública, pois aqueles podem fazer tudo que a lei não proíbe, enquanto esta somente poderá fazer o que a lei determina ou autoriza. Conclui-se, portanto que a eficácia de toda actividade administrativa está relacionada ao atendimento dos preceitos legais.

Princípio da Impessoalidade, pode ser entendido como desdobramento do princípio da igualdade, no qual se estabelece que o administrador público deve agir no interesse público, não admitindo o tratamento que privilegia aos próximos. Não deve imperar na Administração pública a vigência do ditado popular do privilégio ou mesmo favoritismo. A impessoalidade fundamenta-se na verdade da igualdade e exige licitações públicas para assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes. Esta estabelece que Administração Pública não deve conter a marca pessoal do administrador, ou seja, os actos públicos não são praticados pelo servidor e sim pela Administração que ele pertence. Assim a publicidade dos actos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos deverão ter character educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizam promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. Qualquer agente público, seja ele eleito, nomeado, indicado, ocupa o seu posto

para servir os interesses do povo. Assim, os seus actos obrigatoriamente deverão ter como finalidade o interesse público, e não o próprio ou de um conjunto pequeno de pessoas amigas. Deve ser, impessoal.

Segundo o autor, Princípio de Eficiência, tem o poder de influenciar a Administração Pública, visando aperfeiçoar os serviços prestados, em prol da optimização dos resultados e de atender o interesse público com maiores índices de adequação, eficácia e satisfação (**eficiência**). O princípio da eficiência é de suma importância nas mais diversas actuações da Administração Pública, desde a contratação até a exoneração dos agentes e funcionários públicos. Entende-se como princípio de actuação o acto discricionário de natureza semelhante aos princípios da racionalidade (também oriundo do princípio da boa administração), porém todos são aplicados diferentemente sobre o acto administrativo e, por isso são diferentes entre si.

Outro motivo que leva a entender a sua existência como princípio específica (que também é um dever como todos os outros princípios da Administração Pública) é o reconhecimento de toda uma massa de doutrinadores, e, também, da própria jurisprudência que tem pronunciamentos sobre o assunto desde 1954. Nada é eficiente por princípio, mas por consequência, e não será razoável imaginar que a Administração será doravante eficiente, simplesmente para atender a lei, se persistir uma baixa remuneração do grande contingente dos seus membros. Assente ao princípio da eficiência, está a noção da qualidade das intervenções públicas que deverão gerar impactos no seio da sociedade.

Princípio da Moralidade, assenta os seus postulados na obrigatoriedade de que todo acto administrativo se revista de lisura, não se justifica excesso, desvio e motivação estranha ao interesse público, além disso, a Administração Pública deve estar calcada na ética, deontologia, cultura cívica e moral no desempenho das suas funções. A moralidade dita princípios que devem ser observados pelo administrador público no exercício da sua função, entre eles o princípio da moralidade. Isso significa que na sua actuação o administrador e o servidor público devem atender aos pressupostos da conduta ética, honesta, exigindo a observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que asseguram a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública⁵¹.

Para Di Pietro (2002)⁵², apud Massuanganhe, (2014, p.27) os princípios da moralidade e da probidade significam praticamente a mesma coisa, embora algumas leis façam referências separadas a cada um deles. No entanto quando se fala em improbidade como acto ilícito, como infracção sancionada pelo ordenamento jurídico, deixa de haver sinonímia

⁵¹ MASSUANGANHE, Jacob (2014). Administração e Gestão Pública: Administração Estratégica e Liderança Visionária, Edição 2014

⁵² DI PIETRO, M., (2003). Direito Administrativo. São Paulo: Jurídico Atlas,. Brasil.

entre as expressões imoralidade e improbidade, porque esta tem um sentido mais amplo e mais preciso, por abranger não somente actos desonestos ou imorais, mas também actos ilegais. É possível zelar pela moralidade administrativa, por meio da correcta utilização dos instrumentos existentes na ordem jurídica, entre os quais merece posição de destaque exactamente o processo Administrativo pela extrema amplitude de investigação que nele se permite, chegando mesmo ao mérito do acto ou da decisão ao questionamento da sua oportunidade e convivência. *A moralidade pode ser compreendida através do proverbio - **nem tudo que é lícito é honesto***. A administração deve por isso, ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, **para que ao legal se junte o honesto** e conveniente aos interesses sociais. Foi a partir deste princípio que o Direito Público extraiu e sistematizou a teoria da moralidade administrativa.

Princípio da Publicidade, compreende a divulgação do acto da Administração, para o conhecimento de todos os cidadãos, com intuito de gerar efeitos jurídicos. O princípio da publicidade refere-se ao dever de divulgar as actividades administrativas. A publicidade relaciona-se, assim, com o dever de informar, dar a conhecer os actos que são praticados pela Administração Pública. Deste modo, a publicidade institucional torna-se num instrumento de transparência e controlo da Administração Pública pela sociedade, permitindo que a população fiscalize a actividade administrativa. Diz respeito a obrigação de dar informação levar ao conhecimento de todos seus actos, programas, projectos e contratos ou instrumentos jurídicos como um todo. Há uma relação entre a transparência e a publicidade. Quanto maior a publicidade dos actos públicos maior serão os níveis de transparência. A transparência por sua vez é um elemento determinante na boa governação. Estimula e promove o sentido de confiança entre os governados e os governantes. A publicidade faz parte do marco associado a prestação de contas (**accountability**)⁵³, factor chave no quadro da administração e governação participativa. Implica isto dizer que da mesma forma que são engajadas as partes interessadas no quadro do levantamento das prioridades (planeamento), é importante assegurar a sua participação activa nos momentos seguintes: implantação, monitoria e avaliação⁵⁴.

2.1.5. Reforma Administrativa do sector público

A melhoria do serviço público e a evolução da máquina administrativa são os principais assuntos em evidência no campo da Administração Pública Contemporânea.

⁵³ Conceito usado em circunstâncias que denotam [responsabilidade civil](#), imputabilidade, obrigações e prestação de contas.

⁵⁴ MASSUANGANHE, Jacob (2014). Administração e Gestão Pública: Administração Estratégica e Liderança Visionária, Edição 2014

Nos últimos anos vê-se crescer uma onda global de modificações do sector público, facto que traz à tona a necessidade de tornar o Estado mais eficiente e democrático. Desse marco em diante, a maioria dos governos tem tentado desenvolver uma modernização de sua Gestão Pública. Países desenvolvidos como Canadá, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Japão e Estados Unidos adotaram o conceito de reformas, que pautava na flexibilidade e na busca por uma nova Administração Pública. (NUNBERG, 1998)⁵⁵

As reformas que mais influenciaram esse movimento foram as ocorridas no Reino Unido, pelo governo de Margaret Thatcher, e nos Estados Unidos, pelo governo de Ronald Reagan. (KETTL, 2006; SOARES, et.al, 2004)⁵⁶

A Reforma Administrativa, é a modernização e inovações do Sector Público. Reforma do Sector Público não se cinge à Administração Pública do Estado somente, abrange todos sectores (económico, social e administrativo de direito público e o próprio poder local).

Reforma é movimento permanente e contínuo de ajustamento da Administração Pública às alterações do ambiente às necessidades e anseios da sociedade e às políticas globais do governo e não como um evento unitário e delimitado no tempo. É um conjunto de acções de carácter transversal ou horizontal e processos de mudanças que devem ser empreendidos para que os serviços públicos prestados nos diferentes sectores sejam melhorados e a sua implementação é da responsabilidade dos próprios sectores. A Reforma Administrativa é um conjunto sistemático de providências destinadas a melhorar a Administração Pública de um dado país, de forma a torná-la, por um lado, **mais eficiente na prossecução dos seus fins** e, por outro lado, mais coerente com os princípios que a regem. (Amaral, 1999:199)⁵⁷

Reforma Administrativa visa melhorar a Administração Pública de um dado país, não significa só acompanhar as execuções, é preciso também aperfeiçoar e adequar a Administração Pública de forma contínua, segundo exigências e necessidades da época. O Prof. Amaral, aconselha a não se limitar na ideia fácil de que a reforma administrativa é apenas uma acção contínua que ao longo do tempo virá a ser resolvida assim que os problemas forem a surgir, é preciso sim, questões de crise, ter uma actuação forte para poder remediar de acordo com as necessidades do sector. Essa actuação deve ser conjunta e multi-sectorial, para permitir que o plano seja um todo.

⁵⁵ NUNBERG, Bárbara. Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos. Brasília, DF: ENAP, 1998.

⁵⁶ KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSERPEREIRA, L. C; SPINK, P. (Org.) Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2006. (p. 75-122) . SOARES, A. V.; CONCEIÇÃO, J. S.; FILHO, M. C. F. As mudanças na administração pública no contexto de reformas institucionais dos estados nacionais: a experiência do estado do Pará (1991-1992). Adcontar, Belém, v. 5, n. 1, p. 15-34, jun. 2004.

⁵⁷ www.webartigos.com/artigos/reforma-administrativa/64544/

A Reforma Administrativa tem por objecto a administração de um dado país, significa que a reforma administrativa tem de abranger todos sectores (órgãos) que compõe a Administração Pública, o Estado, as autarquias locais, os institutos públicos, as empresas públicas as associações públicas, os serviços do Estado no estrangeiro, etc.

A Finalidade da Reforma Administrativa é obter uma Administração Pública eficiente (administração de conservação, que acompanha o desenvolvimento do país) e coerente (administração que assegure uma sociedade participativa, de princípios legais, morais, subalternos em relação a política e de controle). Ela deve ser coerente também, em relação a forma de estruturar e modelar a administração pública, de modo a ajustar às funções do Estado e do Poder Político⁵⁸.

Segundo Massuanganhe (2014, p.107)⁵⁹, na concepção do processo da reforma, concebida como um estado decorrente de fundamentos práticos, teremos de analisar a pertinência das estratégias e a forma de conjugação atendendo aos problemas vivenciados na administração, e com efeito procura-se solucionar dentro de um espaço de tempo, adoptando diferentes modelos de alinhamento ou realinhamento estratégico, que certamente deverão passar por um campo de ensaio, antes da sua implementação. Assim, denota-se que o processo de reforma não pode ser equacionado numa vertente alargada. Implica a reengenharia dos processos, mapeamento e realinhamento, donde se seguirá a implantação e a implementação. Há que definir e fixar balizas que marcam a agenda, o princípio e um fim, pois, a infinidade do processo implica que não ter ainda o problema resolvido.

O surgimento de novas abordagens inerentes ao funcionamento e organização da Administração Pública, motivada pelo défice de desempenho das instituições, inoperâncias e rigidez dos sistemas, a desmotivação e fraco desempenho dos funcionários públicos, crescem as pressões da sociedade quanto ao funcionamento do Estado. O avanço da ideologia política, tecnológico, económico, cultural e as facilidades de acesso a informação no mundo globalizado, são alguns dos factores que elevaram a democratização, o pluralismo e a consciência social e tudo indicava que o modelo burocrático e o empirismo estavam com os dias contados. Esta transformação qualitativa da estrutura da sociedade chamava atenção para um acompanhamento da própria estrutura organizativa e funcional da Administração Pública e que a génese da reforma deve estar orientada para fora, ou seja, prossecução do interesse público e não para dentro da administração⁶⁰.

⁵⁸ [http://www.webartigos.com/artigos/reforma-administrativa/64544/!](http://www.webartigos.com/artigos/reforma-administrativa/64544/), acessado aos 23.08.2016

⁵⁹ MASSUANGANHE, Jacob. Administração e Gestão Pública: Administração e Liderança Visionaria, Edição 2014

⁶⁰ MASSUANGANHE, Jacob (2014). Administração e Gestão Pública: Administração Estratégica e Liderança Visionaria, Edição 2014

2.1.6. Governação local

Para Giovanni Corralo⁶¹, a origem do conceito de governação é encontrada na ideia de orientação (steering), no sentido de pilotar um navio. Numa perspectiva mais restrita a governação representa um modo específico de coordenação de actividades complexas e interdependentes, envolvendo redes de actores estatais e não estatais. Governação local reporta-se as políticas, interacções ou instituições que coordenam as relações sociais num território limitado, cuja característica principal é proximidade física⁶².

A palavra governança existe há muito. Em razão da sua etimologia acabou por ser identificada, durante séculos, com o governo, a denotar o mesmo fenómeno. Pode-se afirmar que a partir do final da década de 80 e início da década de 90 do século passado que a palavra governança ressurgiu com um significado próprio, impulsionado pelas construções do Banco Mundial em diversos documentos oficiais. Diferentemente do conceito de governo, adstrito à espacialidade estatal, a governança tem sido identificada, dentre outros factores, pela abertura a uma gestão compartilhada do poder, a englobar a sociedade civil organizada, os cidadãos e os actores económicos.

O centro das reflexões sobre a governança encontra-se na gestão do poder, fenómeno natural à convivência humana, do qual não há como se desgarrar.

É uma das questões mais relevantes no mundo social, (RUSSEL, 1957, p.5-6)⁶³, até mesmo porque as pessoas, na sua quase totalidade, vivem a pertencer a um Estado, concebido como associação, logo, regido por relações de poder e de dominação. (WEBER, p.31-33. 2000)⁶⁴

Governação distingue-se do acto de governar, que tem subjacente a posição de força associada ao poder de decidir e implementar decisões, bem como de comandar e mandar nas pessoas, diferenciando-se dos termos governabilidade e governança, que são termos mais qualificativos. Governança abrange uma dimensão mais ampla, referindo-se a padrões de articulação e cooperação entre actores sociais e políticos e aos arranjos institucionais que coordenam e regulam ações dentro do sistema económico, incluindo-se aí, para além dos partidos políticos e grupos de pressão, as redes sociais informais, hierarquias e associações (Gonçalves, 2005)⁶⁵.

⁶¹ Giovanni da Silva Corralo (Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Professor do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo, Rio Grande do Sul).

⁶² Silvia Ferreira – www.academia.edu/1112671/Governacao_local, acessado aos 16.11.2015)

⁶³ RUSSEL, Bertrand. 1957, O Poder: uma nova análise social. São Paulo: Nacional, 1957, p. 5-6.

⁶⁴ WEBER, Max. Economia e Sociedade. Brasília, Editora Universidade de Brasília, vol. 1, p. 31-33, 2000

⁶⁵ GONÇALVES, Alcindo. O Conceito de Governança. Congresso Nacional do CONPEDI, 14º, 2005, Fortaleza - CE. Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis : Fundação Boiteux, 2006

Isabel (Guerra 2006)⁶⁶ utiliza o conceito de governança para expressar as novas formas através das quais a sociedade é governada e que decorrem do reconhecimento da ineficácia das formas tradicionais de gerir a coisa pública, bem como da incapacidade pública de suportar os custos crescentes de bens e serviços públicos, dando lugar a formas que apelam à participação, cooperação e interação entre parceiros, por forma a responder à necessidade económica de rentabilidade dos recursos e à necessidade política de garantir a legitimidade das decisões.

Ainda que assentes em diversos territórios e contextos socio-económicos, os sistemas de governança comportam três dimensões fundamentais (Guerra, 2006): o alargamento do campo dos actores, das formas de organização e das arenas de decisão; o alargamento do campo das relações e problemáticas da gestão da coisa pública; a alteração do papel dos actores públicos e do nível institucional formal e o alargamento a novas formas de envolvimento informal.

A Governação Local é, por inerência, o contexto mais favorável para o desenvolvimento de modelos democráticos mais participados. As pequenas e médias cidades, onde vive a maior parte da população urbana, apresentam particularidades e problemas específicos, aos quais os modelos teóricos dominantes, construídos fundamentalmente por referência às grandes cidades, não são capazes de dar respostas suficientemente cabais. Contudo, a investigação que vem sendo realizada internacionalmente neste domínio mostra que as pequenas e médias cidades apresentam especificidades, especializações e identidades culturais que podem constituir-se como oportunidades de desenvolvimento (Lorentzen e Heur, 2011)⁶⁷.

A Administração Pública constitu-se numa das fórmulas institucionais do exercício do poder de autoridade do Estado nos sistemas democráticos modernos. Esse modelo, resulta de um exercício de desconcentração de competências para as entidades e entes que estando mais próximas dos cidadãos, encontram-se em melhores condições de dar respostas céleres e cabais às demandas daqueles.

Como sempre, o ideal da governação local é a pedra de toque da democracia gestionária, que pode, entretanto, encontrar obstáculos se aquela não tiver a expertise, os recursos financeiros e as infraestruturas administrativa para o exercício das funções e dos poderes a elas alocadas.

⁶⁶ GUERRA, Isabel Carvalho (2006). *Participação e Acção Colectiva. Interesses, conflitos e consensos*. Estoril: Principia Editora.

⁶⁷ LORENTZEN, Anne e HEUER, Bas van (2011) introduction: *Cultural Political Economy of Small Cities*. Routledge. In Press.

Os desafios da desconcentração acarretam também alguns espinhos na efectivação dos objectivos da administração e governação local, tal como: Insucesso na prossecução dos seus poderes funcionais por escassez de recursos.

Para Teixeira (2012)⁶⁸ A organização e o funcionamento da administração local do Estado estão alicerçados em determinados princípios, tais como desconcentração administrativa, constitucionalidade e legalidade, diferenciação, transferência de recursos, transitoriedade, participação, colegialidade, proibição administrativa, simplificação administrativa e aproximação dos serviços às populações.

David Osborne (1994)⁶⁹, entende que investir na boa governança é buscar construir um governo catalisador, participativo, competitivo, orientado por missões e resultados, empreendedor e direccionado para as necessidades da população.

Amin (2005)⁷⁰, defende que, nas localidades pobres, o governo local, as comunidades locais, as organizações locais e os ramos locais da administração central, concebidos como não tendo relações e interesses para além do local, devem interagir na esfera pública local, através de deliberações e parcerias, como uma comunidade política local, com interesses comuns para resolver os problemas localmente delimitados nas suas soluções. A comunidade é o princípio e o fim dos seus próprios problemas.

2.1.7. Gestão por Excelência do Sector Público

A qualidade do serviço público apresenta-se como um desafio que demonstra a exigência de transformações urgentes. Essa necessidade é baseada na deficiência que a própria administração vem enfrentando ao longo do tempo, sobretudo no que diz respeito a frequentes reclamações dos utentes. A procura por um modelo de gestão orientado para excelência e com características contemporâneas não significa abandonar as práticas de gestão tradicional, principalmente no que se refere ao uso da intuição e da experiência do gestor na tomada de decisão. O sucesso de uma organização depende fundamentalmente do nível da qualidade dos seus serviços, que está directamente associada a qualidade objectiva e subjectiva. (Massuanaghe 2014)⁷¹

Segundo Moller (1992)⁷² modelo de Excelência define uma metodologia padronizada que ajuda as organizações a atingirem o nível de excelência na sua forma de gerir. Neste sentido quanto mais uma organização conseguir cumprir os parâmetros e fundamentos de

⁶⁸ TEIXEIRA, Carlos. *Historias: Debates e Tendências*- v.11,n.1, Jan./Jun.2011,p.47-64 – Publicado no 1º semestre de 2012

⁶⁹ David Osborne e Ted Gaebler.11. Reinventando o Governo – como o espirito Empreendedor está transformando o setor público, MH jComunicação, 1994

⁷⁰ AMIN, A (2005), Local community on trial. *Economy and Society*, v.34,n.4,p.612-633

⁷¹ MASSUANGANHE, Jacob (2014). *Administração e Gestão Pública: Administração Estratégica e Liderança Visionaria*, Edição 2014

⁷² MOLLER, C. (1992). *O lado humano da qualidade*. São Paulo

um determinado modelo, maior o grau de maturidade dessa organização rumo a excelência de gestão. As qualidades objectivas (material) são, por exemplo o conforto de uma sala de espera ou de trabalho, o cumprimento do horário de funcionamento, de acordo com as definições dos horários, facilidade de localização dos sectores, com indicações visíveis e precisas. A qualidade subjectiva (imaterial) é percebida pela entrega e pelas emoções diante do serviço, o entusiasmo e dedicação, o nível de comprometimento, pela maneira afável no tratamento dos assuntos, pela seriedade e serenidade no cumprimento dos compromissos, pela pronta solução diante de reclamações e especialmente pela atenção pessoal.

O aspecto humano nos serviços público é determinante na satisfação de quem procura um atendimento e na maioria das vezes, assume uma importância maior do que a qualidade objectiva do serviço. De acordo com Moller (1992): “para prestar um serviço eficaz, no contacto pessoal, é muito importante e recomendável: ser educado e cortês; sorrir e se portar com naturalidade; falar em tom agradável; falar para o interlocutor sempre olhando nos olhos”.

A capacidade de ouvir o cliente/utente, torna-se o primeiro passo para desenvolver uma estratégia de melhoria do serviço público. (Chiavenato 1999)⁷³

Para Massuanganhe (2014, p. 82-83)⁷⁴, o modelo de excelência em Gestão Pública privilegia este conjunto sistémico objectivo, de forma integrada na gestão e orientação dos actos públicos. Procura induzir um clima de qualidade e um serviço baseado na adopção de práticas de excelência em gestão com a finalidade de levar as organizações públicas a padrões elevados de desempenho e de excelência em serviços públicos. Uma das grandes vantagens do modelo de excelência é que os princípios orientadores estão baseados numa gestão matricial, em que o ónus da actividade não recai somente num único centro de custos, mas há uma partilha dos mesmos em diferentes segmentos, aproveitando deste modo a função estratégica do sector público.

O modelo de excelência discute os problemas causados pelas chamadas buro-patologias e inercias estatais associadas a incapacidades das políticas públicas e instituições a actuarem com eficácia, eficiência e efectividade em prol da sociedade. É um modelo de profissionalização da administração voltado para Efectividade do aparelho de Estado, com foco em resultado e impacto das suas próprias acções e actuação. É caracterizado pela implementação de métodos de planeamento, organização e controlo flexíveis, além de

⁷³ CHIAVENATTO, I. Gestão de Pessoas. Rio de Janeiro: Campus, 2002

⁷⁴ MASSUANGANHE, Jacob (2014). Administração e Gestão Pública: Administração Estratégica e Liderança Visionária, Edição 2014

fortalecer a harmonia entre os escalões superiores da administração e os níveis operacionais, através de medidas de avaliação de desempenho individual e institucional. Evidencia-se o papel da pessoa como agente principal para a eficiência do sector público. O papel de satisfazer os propósitos da colectividade.

Segundo o autor⁷⁵, a excelência defende que a Administração Pública precisa de estar ajustada as mudanças, atendendo os desafios concretos que a sociedade enfrenta.

No modelo de excelência as entidades públicas procuram ser empreendedoras. Investem no seu potencial visando alargar o seu âmbito, sem que isso se torne ónus para a actividade do Estado. Procuram inovar o leque as ofertas visando melhoria contínua da sua qualidade e performance. Seguir o modelo de excelência significa rigidez no cumprimento da visão estratégica: atendimento de qualidade, aposta na inovação e agregação de competências.

- Atendimento de qualidade: investimento orientado para a melhorias dos padrões de atendimento e prestação do serviço ao cliente. Procura-se assegurar maior aproximação entre a entidade e o cliente.
- Aposta na inovação e criatividade: Há aposta na mudança continuar assente na melhoria contínua dos serviços ou produtos. O aperfeiçoamento está na ordem do dia.
- Agregação de competências: Aposta-se na formação e capacitação continua dos colaboradores. Há maior delegação de responsabilidades para os níveis intermédios.

De acordo com (Lima, 2007, p. 49 – 52)⁷⁶, o desafio do Estado e do governo que o coloca em movimento, é antes de tudo um desafio de natureza gerencial, pois quanto maior forem as demandas sociais e menores os recursos para atende-las, mais capacidade de gestão será exigida.

A mudança de foco na Administração pública pretendida pela Gestão Pública, é de fácil compreensão, porém de difícil implementação. Essa dificuldade reside na essência da mudança, constituída de dois elementos, cuja reversão ou substituição requerem operação complexa e de resultados atingíveis somente a longo prazo. Esses elementos são a cultura burocrática e o apego ao poder. A excelência em gestão pública é um padrão superior de gestão se comparado ao melhor padrão gerencial contemporâneo, sem, no entanto, alterar a sua natureza pública. Parte da premissa que por si so expressa o maior de todos os fundamentos: ser uma gestão excelente sem deixar de ser pública.

⁷⁵ MASSUANGANHE, Jacob (2014). Administração e Gestão Pública: Administração Estratégica e Liderança Visionaria, Edição 2014

⁷⁶ LIMA, Paulo daniel Barreto. Excelência em Gestão Pública: a trajetória e a estratégia da gspública – Rio de Janeiro: Quality mark, 2007

Toda organização pública deve orientar sua gestão para o cidadão, seja como prestadora de serviços, seja como operadora da acção do Estado. Qualquer prática que busque a participação do cidadão na gestão dos serviços públicos é em princípio válida.

Uma Gestão Pública centrada no cidadão não pode prescindir da legalidade e da honestidade no uso dos recursos públicos, mas tem de ir além: o gestor público precisa ouvir os cidadãos com os quais sua organização se relaciona, identificar e compreender suas expectativas, planejar suas actividades, levando em consideração e priorizando o atendimento a essas expectativas na realidade e monitorar continuamente o nível de satisfação desses cidadãos com a actuação da organização. A Gestão Pública deve estar revestida de processos de Gestão do Conhecimento, pois, esta contribui com novas opções, melhorando a capacidade de realização e com práticas que podem beneficiar muito a administração pública. Gerir o conhecimento tornou-se uma nova responsabilidade da Administração Pública para que ela possa aumentar a efectividade dos serviços públicos e melhorar a sociedade a qual ela serve. (LIMA, 2007)⁷⁷

O conhecimento tornou-se um factor gerador de riquezas mais importante que capital e trabalho. Por isso, a identificação, a criação, o armazenamento, o compartilhamento e a aplicação do conhecimento desse activo intangível tornam-se cada vez mais importantes. (STEWART, 1998)⁷⁸.

Segundo Lima, A Gestão do Conhecimento, surge neste contexto como um método para mobilizar o conhecimento com a finalidade de alcançar os objectivos estratégicos da organização e melhorar seu desempenho.

Na administração pública, a efectiva Gestão do Conhecimento ajuda as organizações a enfrentar novos desafios, implementar práticas inovadoras de gestão e melhorar a qualidade dos processos, produtos e serviços públicos em benefício do cidadão-usuário e da sociedade em geral.

Podemos afirmar que o aumento da capacidade de realização de indivíduos, de equipas de trabalho, da organização pública e da sociedade em geral, assim como o impacto disso na melhoria de processos, produtos e serviços públicos prestados à população justifica plenamente a implementação da Gestão do Conhecimento na administração pública.

A Gestão do Conhecimento desempenha papel crucial na efectividade da administração pública.

A Gestão do Conhecimento na Administração Pública, ao apoiar os objectivos da sociedade pode trazer benefícios amplos que permitirão a ela [sociedade] prosperar e

⁷⁷ Idem

⁷⁸ STEWART, T. A. Capital intelectual: a nova vantagem competitiva das empresas. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

tornar-se mais viável com as pessoas e instituições a trabalhar de forma mais inteligente e, assim, melhorando a qualidade de vida dos seus cidadãos.

A melhoria da eficiência, isto é, a optimização dos recursos disponíveis estará sempre na agenda das organizações públicas, pois, os recursos gastos pelo Estado são extraídos da sociedade civil por meio de impostos. Por isso, no Estado Democrático de Direito, os cidadãos exigem eficiência, qualidade e transparência no gasto público.

A gestão efectiva do conhecimento é, e sempre será, essencial para alcançar todos esses resultados relevantes para as organizações públicas.

A capacidade da administração pública em gerir de maneira efectiva o conhecimento é factor crítico de sucesso em cada eixo temático na eficiência do sector público.

A visão de futuro define o que a organização pública pretende ser no futuro. Incorpora as ambições da organização e descreve o quadro futuro que se quer atingir. Assim, dá forma e direcção ao futuro da organização pública (XAVIER; AMARAL, 1999)⁷⁹.

A liderança na Administração Pública, deve estabelecer a estrutura de governança e os arranjos organizacionais para formalizar as iniciativas de Gestão do Conhecimento. Isso pode incluir: a instituição de unidade central de coordenação da gestão da informação e do conhecimento; a nomeação de um gestor chefe de gestão da informação e do conhecimento; a criação de equipas de Gestão do Conhecimento; comunidades de prática; redes de conhecimento, entre outras iniciativas. É a liderança quem aloca recursos financeiros para viabilizar as iniciativas de Gestão do Conhecimento e assegura a utilização da Gestão do Conhecimento para melhorar processos, produtos e serviços. É atribuição também da alta administração definir uma política de protecção do conhecimento (contemplando direitos autorais, patentes e segurança do conhecimento) e instituir um sistema de reconhecimento e recompensa pela melhoria do desempenho, aprendizado individual e a criação do conhecimento e inovação.

Finalmente, a alta administração e as chefias intermediárias devem servir de exemplo à força de trabalho no que diz respeito a pôr em prática os valores de compartilhamento do conhecimento e de trabalho colaborativo.

A descontinuidade administrativa pode ter um impacto negativo sobre as iniciativas de Gestão do Conhecimento porque a nova liderança muitas vezes não dá continuidade aos projectos bem-sucedidos de Gestão do Conhecimento implementados pela liderança anterior. Isso é particularmente grave na administração pública em virtude da alta

⁷⁹ XAVIER, A. C. R.; AMARAL SOBRINHO, J. Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planeamento eficaz. 2. ed. Brasília: Programa Fundescola, 1999. 197 p

rotatividade de gestores na direcção de órgãos e entidades da administração directa e indirecta. (Batista, 2012)⁸⁰

2.1.8. Eficiência do Sector Público

O conceito de eficiência pode ser encontrado em diversos contextos. Entretanto na maioria das vezes é interpretado como a produção da maior quantidade de produto possível por quantidade de insumo. (Pereira, 1999)⁸¹

A eficiência de um sistema de produção pode ser definida como o quociente entre a relação de produção observada e a relação produção óptima. Quando este óptimo se refere ao conjunto de possibilidade de produção. (Sudit, 1995)⁸²

Neste caso a eficiência do sector público está associada ao aumento da produtividade. O termo produtividade refere-se genericamente à relação produto-insumo de um dado processo de transformação.

Na prática, o que se vê, é que o Princípio da Eficiência ultrapassou os limites do debate acadêmico e se instalou definitivamente na vida pública. A partir dele, sob o escopo legal, abriu-se a possibilidade de se praticar a administração pública com eficiência,

Para Idalberto Chiavenato⁸³, toda organização deve ser analisada sob o escopo da eficácia e da eficiência, ao mesmo tempo:

eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. (...) A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível (...) (Chiavenato, 1994, p. 70).

A eficiência não se preocupa com os fins, mas apenas com os meios, ela se insere nas operações, com vista voltada para os aspectos internos da organização.

Sérgio Rodrigues Bio (1996)⁸⁴, caminha no mesmo sentido no que diz respeito aos conceitos. Para ele “eficiência diz respeito a método, a modo certo de fazer as coisas. Uma empresa eficiente é aquela que consegue o seu volume de produção com o menor dispêndio possível de recurso.

⁸⁰ BATISTA, Fábio Ferreira 2012, MODELO DE GESTÃO DO CONHECIMENTO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Rio de Janeiro, 2012

⁸¹ PEREIRA, Marcelo Farid, 1999. Evolução da Fronteira Tecnologia Múltipla e da Produtividade Total dos Factores do Sector Agropecuário Brasileiro de 1970 a 1996. Tese de PhD, Universidade Federal de Santa Catarina. www.Eps.ufsc.br/teses99/farid.htm

⁸² SUDIT, F 1995, Land use Studies and Agriculture Developmentg. Journal of Agricultural Economics n. 3 vol 58, pp 330-390.

⁸³ CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa**: pessoas, organizações e sistemas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76.

⁸⁴ BIO, Sérgio Rodrigues. **Sistemas de Informação**: um enfoque gerencial. São Paulo: Atlas, 1996. p. 20-23.

Leon C. Megginson, Donald C. Mosley e Paul H. Pietri Jr. dizem que uma das formas de se medir o desempenho organizacional refere-se à eficiência e à eficácia, conceitos que, segundo eles, são bem diferentes. Eficiência é a capacidade de ‘fazer as coisas direito’, é um conceito matemático: é a relação entre insumo e produto (input e output). Um administrador eficiente é o que consegue produtos mais elevados (resultados, produtividade, desempenho) em relação aos insumos (mão-de-obra, material, dinheiro, máquinas e tempo) necessários à sua consecução. Em outras palavras, um administrador é considerado eficiente quando minimiza o custo dos recursos usados para atingir determinado fim. Da mesma forma, se o administrador consegue maximizar os resultados com determinada quantidade de insumos, será considerado eficiente. (Megginson et al, 1998, p. 11)⁸⁵

O renomado Hely Lopes de Meirelles diz que: o Princípio da Eficiência exige que a actividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros (Meirelles, 2002, p. 94)⁸⁶

Alexandre de Moraes (2000)⁸⁷ diz que este princípio obriga a Administração directa e indirecta e seus agentes a prática do bem comum, por meio do manejo de suas competências de maneira imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre almejando a qualidade, bem como adoptando os critérios necessários para melhor utilização dos recursos públicos.

A globalização impôs aos Estados a necessidade de reformular suas estruturas funcionais e seu modo de actuação. Com o alargamento das necessidades económicas e sociais advindas das novas relações travadas no mundo globalizado questionava-se qual seria o real papel do Estado. Na busca pela redifinição da actuação estatal que tivesse mais para atender as demandas da nova conjuntura económica – social, surge como alternativa o modelo gerencial do Estado, também conhecido como Nova Administração. O princípio da eficiência está inserido na perspectiva de transformar o modelo de administração burocrática em administração gerencial, virado pra a elevação da qualidade dos padrões e desempenho da Administração Pública.

⁸⁵ MEGGINSON, Leon C. et al. **Administração: conceitos e aplicações**. 4.ed. São Paulo: Harbra, 1998, p.11-12.

⁸⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002, p.94.

⁸⁷ MORAES, Alexandre de. **Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais**. São Paulo: Atlas, 2000.

O modelo da administração gerencial aproxima a acção estatal da administração privada, que busca sempre atingir resultados, minimizar os custos e reduzir os desperdícios através de medidas de controlo. O conceito de eficiência de natureza económica orienta a actividade administrativa a alcançar os resultados a menor custo utilizando os meios que dispõe. A eficiência do sector público implica em grande medida uma actuação virada para o melhoramento do desempenho institucional, medido através de facetas de eficiência. Embora esteja subjacente na teoria de eficiência os mecanismos do mercado, defendida pela nova ordem da gestão pública, não significa, no entanto, o fim da intervenção estatal na economia nem significa a privatização total do Estado. (MASSUANGANHE, Jacob 2014)⁸⁸

De acordo com Meirelles⁸⁹ o dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. Isto significa que nós temos que preparar a nossa administração para a superação dos modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções indispensáveis de qualidade, produtividade resultados, responsabilidade dos funcionários.

Eficiência é a proporção entre o resultado alcançado e os recursos necessários para alcançá-lo. Eficácia: ênfase nos objectivos, ou seja, a eficácia não está directamente ligada aos meios nem à forma, mas sim à capacidade de atingir resultados que precisam ser atingidos. De um modo geral trabalhar com eficiência, significa medir qual o tempo, esforço e custo são utilizados para se realizar uma determinada tarefa, preocupando-se em realizar corretamente as ações e atividades propostas da melhor forma possível, enquanto trabalhar com eficácia é produzir com ênfase em alcançar o resultado esperado. (Lacombe apud Bergue 2010)⁹⁰

A eficiência pode ser definida como a qualidade de fazer com excelência, aproveitando da melhor forma possível, recursos escassos como tempo e energia, ou seja, chegar ao resultado, produzir o seu efeito específico com qualidade e competência, com nenhum ou com o mínimo de erros (JUBRAN, 2006)⁹¹.

⁸⁸MASSUANGANHE, Jacob (2014). Administração e Gestão Pública: Administração Estratégica e Liderança Visionária, Edição 2014, pp 68-69

⁸⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros. 1984

⁹⁰ BERGUE, Sadro Trescastro. Comportamento Organizacional / Sandro Trescastro Bergue. - Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES: UAB, 2010.

⁹¹ JUBRAN, A. J.; Modelo de análise de eficiência na administração pública: estudo aplicado às prefeituras brasileiras usando a análise envoltória de dados. São Paulo, 2006. Tese (Doutorado em Engenharia) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo

Matei e Savuslecu (2009)⁹² afirmam que o setor público é considerado eficiente quando se fornece o máximo de bens e serviços públicos, dentro do limite dos recursos disponíveis. A discussão sobre eficiência no setor público envolve dois temas: (a) o sistema de custo e (b) o valor agregado gerado pelos serviços.

2.1.9. Motivação no sector público

A palavra motivação vem do Latim «motivos», relativo a movimento, coisa móvel. Vemos que a palavra motivação, dada a origem, significa movimento, acção e empenho. Quem motiva uma pessoa, isto é, quem lhe causa motivação, provoca nela um novo ânimo e ela começa a agir em busca de novos horizontes e de novas conquistas. No entender do Ramos, (2008)⁹³, a palavra motivação deriva de a expressão latina «mover», que significa mover. A transformação da palavra, em motivação, significa Motivo para a Acção, ou seja, uma inclinação para a acção, que tem origem num motivo/necessidade.

A motivação deve ser vista como o processo de fornecer aos membros de uma organização a oportunidade de satisfazer as suas necessidades e cumprir os seus objectivos, através de um comportamento que se traduza no máximo de produtividade para a organização de que fazem parte. Isto significa aumentar, tanto quanto possível a área de coincidência dos objectivos individuais com os objectivos colectivos⁹⁴.

A motivação não é uma variável directamente observável, os motivos não são susceptíveis de serem vistos, apenas se podem observar os múltiplos comportamentos dos indivíduos e os seus resultados.

Para Maslow, na teoria da motivação apud Teresa Costa (2013)⁹⁵, as pessoas são motivadas por necessidades não satisfeitas. Ou seja, o que determina o comportamento é a procura da satisfação de uma necessidade. De acordo com a teoria das necessidades de Maslow, as necessidades humanas estão organizadas em níveis, numa hierarquia de importância e de influência:

- Necessidade fisiológicas;
- Necessidades de segurança;
- Necessidades sociais;
- Necessidades de estima; e

⁹² MATEI, Ani, SAVULESCU, Carmen. Enhancing the efficiency of local government in the context of reducing the administrative expenditures. April, 29, 2009. Public administration in modern times: challenges and perspectives Conference, Komotini, Greece, April 24-25, 2009

⁹³ RAMOS, A. (2008). A influência da liderança na motivação: um estudo sobre o programa de trainees 2008 da Galp energia. Dissertação de mestrado. Lisboa: ISCET

⁹⁴ TEIXEIRA, Sebastião (2005). Gestão das organizações, 2ª Edição, Editora McGraw – Hill Interamericana de España, S.A.U

⁹⁵ COSTA, Teresa (2013). Gestão Contemporânea – Princípios, Tendências e Desafios 1ª. Edição, Lisboa.

- Necessidades de autorrealização

Segundo este autor, sempre que uma necessidade de nível mais baixo é satisfeita, esta deixa de motivar o comportamento do indivíduo, que passa a desenvolver comportamentos motivados por necessidades de nível superior.

Para se compreender o comportamento das pessoas é fundamental o conhecimento daquilo que as motiva e o que provoca uma motivação de seu comportamento. É difícil definir, exactamente, o conceito de motivação, uma vez que tem sido utilizado com diferentes sentidos. De modo geral, motivação, é tudo aquilo que impulsiona a pessoa a agir de determinada forma ou, pelo menos, que dá origem a um comportamento específico. Esse impulso à acção, pode ser provocado por um estímulo externo (proveniente do ambiente) e pode também ser gerado internamente nos processos mentais do indivíduo. Neste aspecto, a motivação está relacionada com o sistema de cognição do indivíduo.

A motivação, tem sido uma área de estudo muito solicitada tendo em conta o nível de improdutividade ou de produtividade existente no seio das instituições, mas antes de estudarmos estes elementos que faltam no seio dos trabalhadores, temos que saber o acto de motivar ou como motivar⁹⁶.

Para Montserrats (2004:161)⁹⁷, nada é alcançado de modo definitivo, não existe universalismo de teorias da motivação. O desenvolvimento da motivação não é nunca um processo estabilizado, necessita de um ajustamento e de uma adaptação permanente das práticas e das acções”.

O mesmo autor vem ainda a reforçar, duma maneira mais concisa, este aspecto da motivação, referindo: que motivar começa, em primeiro lugar, por não desmotivar, uma evidência que os dirigentes das organizações devem sobretudo ter em atenção. A acção sobre as diferentes alavancas da motivação pode gerar um circuito virtuoso que constitui um vector essencial de bom desempenho. A motivação e o bom desempenho reforçam este processo, alimentando-se mutuamente. A ética, a competência e o reconhecimento são os factores chaves deste reforço.

Num contexto de incerteza e de aceleração da mudança, convém colocar permanentemente a motivação no centro das práticas de direcção. Ora, esta dimensão fundamental da gestão dos recursos humanos está ainda insuficientemente desenvolvida no quadro da formação e da prática das equipas dirigentes.

⁹⁶ CHIAVENATO, I. (2002). Carreira e competência: Gerenciando o seu maior capital. São Paulo: Saraiva.

⁹⁷ MONTSERRAT, X. (2004). Como motivar: Dinâmica para motivar. Paris: Edition Organization.

A gestão da motivação exige um conhecimento do ser humano para o qual as ciências da gestão não preparam suficientemente.

Motivar, é antes de mais saber dar a cada um razão para agir. Elemento determinante do desenvolvimento humano, a motivação reforça a coerência da acção, o nível de desempenho e constitui um valor acrescentado simultaneamente para o indivíduo e para a organização.

Não há bom desempenho no seio de uma organização sem uma motivação duradoura dos profissionais que lá trabalham. A gestão da motivação é sem dúvida uma das mais “antigas profissões do mundo”, mas é também chamada uma nova função para se desenvolver no futuro.

Ramos (2008)⁹⁸, apud Luther (1998), define a motivação como um processo que começa como uma deficiência, necessidades física ou psicológicas, que ativa um comportamento. Neste contexto, a preocupação com a motivação surge com a escola da psicologia humana, pois as organizações deixaram de ser vistas como um conjunto de relações com regras simples e procedimentos automatizados, para serem encaradas como um organismo vivo. A forma como a gestão é abordada e teorizada tem evoluído ao longo dos tempos, alterando-se as concepções feitas ao nível do funcionamento das organizações e do trabalho, como também em relação à contribuição do homem para a produção. A abordagem comportamental, conhecida também por movimentos das relações humanas, surge na década trinta. Essa abordagem ultrapassa a visão das organizações como máquina, evidenciando, desde logo, a importância dos processos sociais e dos grupos no contexto organizacional, em que o papel dos empregados começa a ter maior relevância para a gestão. É nesta abordagem que se começa a considerar o papel das influências sociais no comportamento, nomeadamente através da análise da dinâmica dos grupos e da necessidade de encarar os empregados como seres complexos com influências motivacionais múltiplas que afectam o seu desempenho. (Esteers et al, 2004 apud Gonçalves 2008)⁹⁹

A motivação para o trabalho é uma expressão que indica um estado psicológico de disposição ou vontade de perseguir uma meta ou realizar uma tarefa. Uma pessoa motivada para o trabalho é uma pessoa com disposição favorável para perseguir a meta ou realizar a tarefa. O efectivo empenho no trabalho ocorre quando a pessoa percebe que o que ela procura, o que quer e o que precisa poderá ser atendido. Neste contexto, os desafios

⁹⁸ RAMOS, A. (2008). A influência da liderança na motivação: um estudo sobre o programa de trainees 2008 da Galp energia. Dissertação de mestrado. Lisboa: ISCTE

⁹⁹ Gonçalves, M.L.(2008). Estudo do impacto da liderança na motivação dos colaboradores numa entidade rodoviária do sector empresarial do estado em Portugal. Dissertação de Mestrado., Lisboa: ISCTE

servem como estímulo que impelem a novas acções gerando, dessa forma, posturas e comportamentos inovadores e a manifestação de talentos. Esta é a essência da motivação no ambiente de trabalho. As organizações dependem das pessoas para dirigi-las, organizá-las, controlá-las, fazê-las funcionar e alcançar seus objectivos com sucesso e continuidade. Para Tavares (2010)¹⁰⁰, é importante ressaltar que não há como impor a motivação, pois ela está ligada ao desejo de transmitir um impacto positivo. Por meio das conquistas individuais de cada colaborador, a organização pode alcançar sua finalidade e transformar a motivação individual em fonte de motivação colectiva, garantindo assim um bom desempenho da organização e um maior compromisso dos colaboradores. Qualquer pessoa, para atingir qualquer objectivo precisa de uma motivação, de um motivo para entrar em acção. A motivação também pode vir em forma de um elogio, um reconhecimento, uma palavra de apoio ou uma promoção. O simples facto de se estabelecer metas, traz a cada dia a energia necessária para percorrer o caminho até alcançar o objectivo, sendo necessário, contudo, traçar um plano e definir estratégias de actuação e sua operacionalização, para a obtenção de sucesso nas mesmas. Um dos maiores desafios do gestor é motivar as pessoas, fazê-las decididas, confiantes e comprometidas intimamente a alcançar os objectivos propostos; estimulá-las o suficiente para que sejam bem-sucedidas através do seu trabalho na organização. O conhecimento da motivação humana é indispensável para que o gestor possa realmente contar com a colaboração incondicional das pessoas.

Ferreira et al (2001:260)¹⁰¹, diz que “um olhar sobre os estudos conhecidos acerca desta problemática orientam-nos no sentido de considerar a motivação como o resultado da interacção entre o indivíduo e a situação, o que ajuda desde logo a entender as origens individuais e situacional na variabilidade dos estados motivacionais”. Alguns manuais escolares definem a motivação como o equivalente do desejo de adoptar elevados níveis de esforço com vista a alcançar objectivos organizacionais, na intenção de tais esforços conduzirem à satisfação de alguma necessidade individual. Esforço esse (medida da intensidade ou do impulso), necessidade (estado interno que determina o grau de atracção de um resultado) e objectivo (meta que serve de referência ao comportamento), tornam-se por isso os elementos principais da definição.

Na situação organizacional, o comportamento humano é motivado por um conjunto de necessidades (estado interno da pessoa que faz com que certos objectivos ou resultados

¹⁰⁰ TAVARES, M. S (2010). Motivação e desempenho dos funcionários da administração pública cabo-verdiana atual. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Universidade Aberta

¹⁰¹ FERREIRA, J. , CARVALHO M., NEVES J. & CAETANO A. (2001). Manual de Psicossociologia das Organizações. Lisboa: Editora McGraw- Hill de Portugal.

sejam desejados e procurados), extremamente variáveis e em permanente evolução. A motivação é uma das grandes forças impulsionadoras do comportamento humano. É ela quem irá determinar os níveis de desempenho pessoal e profissional, obtidos. Na organização, está diretamente relacionada com sentimento de pertença, produtividade e valorização, atribuídos interna e externamente.

O Funcionário motivado e produtivo é aquele que está no lugar certo, ou seja, que ocupa uma função capaz de explorar e estimular suas potencialidades, bem como de lhe fornecer reconhecimento, através de um salário compatível, plano de crescimento e benefícios, aliado a um reconhecimento autêntico por parte da organização que ressalve o seu valor. Além disso, é necessário estar atento ao cultivo de um clima organizacional, propício para o desenvolvimento de boas relações que promovam comunicação, qualidade e produtividade (Robins, 2005 apud Tavares 2010)¹⁰².

Para Ramos (2008:11)¹⁰³, o estudo da motivação tem sido, ao longo dos anos, uma das áreas em que mais pesquisas têm sido desenvolvidas, já que, a noção de motivação é um conceito fulcral para a compreensão do comportamento humano. No entanto apesar dos inúmeros estudos realizados, não existe uma definição consensual e absoluta.

Motivação é uma das poucas palavras que pode fazer a diferença entre o sucesso e o fracasso de qualquer organização, seja ela pública ou privada, em qualquer hierarquia. A motivação de uma pessoa depende diretamente da força de seus motivos para enfrentar ou não, as batalhas por esta ou aquela conquista (Tavares, 2010)¹⁰⁴. Um dos maiores desafios que se coloca às organizações num contexto competitivo e altamente mutável, consiste em motivar os seus colaboradores a atingir elevados padrões de desempenho organizacional. A competitividade das empresas depende em grande parte dos recursos humanos da organização, da cooperação e da colaboração interna. Neste sentido, torna-se uma questão de sobrevivência para qualquer organização, motivar as pessoas, fazê-las sentirem-se confiantes e implicadas para alcançar os objetivos propostos e o sucesso organizacional.

Sousa (1990:140)¹⁰⁵ diz que “tanto os gestores como todos os que se interessam pelos problemas de gestão têm verificado o facto de que alguns empregados trabalham sistematicamente mais e melhor que outros que despõem dos mesmos talentos e qualificações. O estudo da motivação ajuda a compreender essa disparidade de

¹⁰² TAVARES, M. S (2010). Motivação e desempenho dos funcionários da administração pública cabo-verdiana atual. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Universidade Aberta

¹⁰³ RAMOS, A. (2008). A influência da liderança na motivação: um estudo sobre o programa de trainees 2008 da Galp energia. Dissertação de mestrado. Lisboa: ISCTE.

¹⁰⁴TAVARES, M. S (2010). Motivação e desempenho dos funcionários da administração pública cabo-verdiana atual. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Universidade Aberta

¹⁰⁵ SOUSA, A. (1990). Introdução à Gestão. Lisboa: Editora Verbo.

comportamentos e, é mais importante, um conhecimento operacional daquilo que motiva as pessoas que torna possível aos gestores adoptarem medidas construtivas para melhorar a performance dos seus empregados. Tomamos o termo motivação como referindo-se ao processo psicológico que dá ao comportamento um objectivo e uma orientação”. O mesmo autor faz, ainda, um apelo a este processo psicológico, os gestores tentam fazer com que os indivíduos prossigam de boa vontade os objectivos da organização. Desta forma, as teorias de motivação constituem generalizações acerca do «porquê» e «como» de um comportamento orientado de certa forma. Evidentemente, há que ter também em conta, que muitos outros factores afectam a performance dos indivíduos no que respeita ao seu trabalho e que, portanto, a motivação é apenas uma entre muitas explicações do comportamento humano em geral e do comportamento relacionado com o trabalho, em particular. Assim sendo, não é fácil definir o conceito da motivação, pois trata-se de uma criação invisível, de utilização generalizada nas ciências humanas e abordável segundo uma multiplicidade de perspectivas. Deste modo podemos definir a motivação sob o ponto de vista de vários estudiosos ou autores:

“A motivação é o conjunto dos factores internos e individuais que determinam o comportamento humano. Processo que leva um indivíduo a comprometer-se e a realizar uma acção” (Montserrat, 2004:14-19)¹⁰⁶.

“A motivação é um processo que começa com uma deficiência, necessidade física ou psicológica, que activa um comportamento que estará direccionado para um objectivo ou incentivo” (Gonçalves 2008, citando Luthans 1998)¹⁰⁷.

Toda a classe de impulsos, desejos, necessidades e forças semelhantes e dizer que um gestor motiva os seus subordinados significa que ele desenvolve as acções que espera que venham a satisfazer aqueles desejos, impulsos e necessidades dos colaboradores, induzindo-os a actuar da forma desejada (Ramos 2008, citando Koontz, 1994)¹⁰⁸.

A motivação é o processo responsável pela intensidade directa e persistência dos esforços de uma pessoa para o alcance de determinada meta. A motivação está quase sempre relacionada com o esforço em relação a qualquer objectivo (Chiavenato, 2003:94)¹⁰⁹.

“A motivação é um elemento indispensável numa determinada organização, porque ela assume um papel determinante na forma e intensidade que o indivíduo emprega na realização de uma determinada tarefa” (Ramos, 2008:11-12)¹¹⁰.

¹⁰⁶ MONTSERRAT, X. (2004). Como motivar: Dinâmica para motivar. Paris: Edition Organization.

¹⁰⁷ GONÇALVES, M. L.(2008). Estudo do impacto da liderança na motivação dos colaboradores numa entidade rodoviária do sector empresarial do estado em Portugal. Dissertação de Mestrado., Lisboa: ISCTE

¹⁰⁸ RAMOS, A. (2008). A influência da liderança na motivação: um estudo sobre o programa de trainees 2008 da Galp energia. Dissertação de mestrado. Lisboa: ISCTE

¹⁰⁹ CHIAVENATO, I (2003), Administração de Recursos Humanos, 5ª edição, São Paulo.

¹¹⁰ RAMOS, A. (2008). A influência da liderança na motivação: um estudo sobre o programa de trainees 2008 da Galp energia

“Os funcionários possuem necessidades diferentes. Não os trate como se fossem todos iguais. Mais que isso, procure compreender o que é importante para cada um deles. Isso vai permitir que você individualize as metas, os níveis de envolvimento e as recompensas, no sentido de alinhá-los com as necessidades individuais. Além disso, planeie as tarefas conforme as necessidades individuais para que elas maximizem o potencial de motivação no trabalho” (Tavares, 2010, citando Robins, 2005)¹¹¹.

A aplicação da motivação é feita de diversas maneiras e isto é explicável pelo facto de existirem funcionários com ideias, objectivos, anseios e preocupações diferentes. Cabe ao gestor empregar os meios motivadores, adequá-los à realidade e às necessidades individuais de cada pessoa.

Tavares (2010)¹¹², citando Chiavenato (2004), defende que existem três premissas que explicam o comportamento humano:

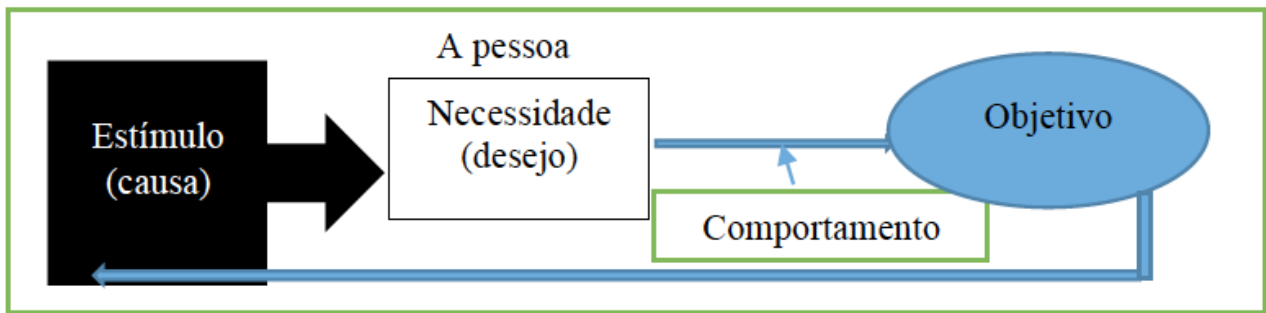
1. O comportamento é causado por estímulos internos e externos;
2. O comportamento é motivado, ou seja, há uma finalidade em todo comportamento humano. O comportamento não é causal nem aleatório, mas sempre orientado e dirigido para algum objectivo;
3. O comportamento é orientado para objectivos, em todo comportamento existe sempre um impulso, um desejo, uma necessidade, uma tendência, expressões que servem para designar os motivos do comportamento.

Sendo o ser humano a chave final de todo o desempenho destes sistemas, esta procura de crescente eficiência, levou um número igualmente crescente de estudiosos a concentrar-se na questão de como aumentar o desempenho do ser humano, quando ele participa nas organizações.

¹¹¹ TAVARES, M. S (2010). Motivação e desempenho dos funcionários da administração pública cabo-verdiana atual. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Universidade Aberta

¹¹² Idem

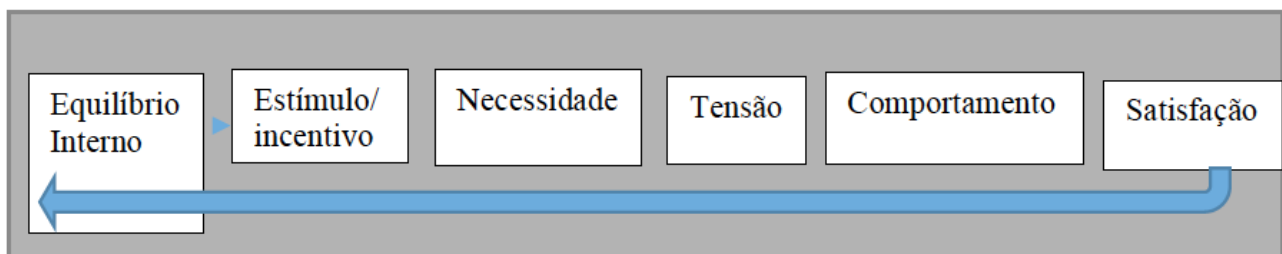
Figura1: Modelo básico de motivação



Fonte: Adaptado de Chiavenato (1988: 46)

Ciclo motivacional, começa com o surgimento de uma necessidade. A necessidade é uma força dinâmica e persistente que provoca comportamento, toda vez que surge uma necessidade, esta rompe o estado de equilíbrio do organismo, causando um estado de tensão, insatisfação, desconforto e desequilíbrio. Esse estado leva o indivíduo a um comportamento, ou ação, capaz de descarregar a tensão ou de livrá-lo do desconforto e do desequilíbrio. Se o comportamento for eficaz, o indivíduo encontrará a satisfação da necessidade e, portanto, a descarga da tensão provocada por ela. Satisfeita a necessidade, o organismo volta ao estado de equilíbrio anterior, à sua forma de ajustamento ao ambiente (Chiavenato, 1988)¹¹³.

Figura 2: Etapas do ciclo motivacional, envolvendo a satisfação de uma necessidade



Fonte: Adaptado de Chiavenato (1988: 46)

Para Ferreira et al (2008)¹¹⁴, a motivação é um dos assuntos mais estudados em psicologia, e seguramente um dos conceitos mais importante ao nível do diagnóstico organizacional. Encontra-se associada a dimensões organizacionais relevantes e assegura a estabilidade e produtividade das empresas.

Ferreira et al (2008)¹¹⁵, apud **Cruz, Costa, Rodrigues e Ribeiro, (1988); Matos e Cruz, (1997)**, refere que a sua definição parece pressupor a existência de um fenómeno

¹¹³ Chiavenato, I. (1988). Recursos Humanos, São Paulo: Editora Atlas S.A.

¹¹⁴ Ferreira, A., Martines, L. (2008). Manual de Diagnóstico e Mudanças Organizacionais. Lisboa: Editora RH

¹¹⁵ Idem

individual, intencional e sujeito a variações específicas que influenciam os comportamentos. Neste âmbito a motivação promove um conjunto de comportamentos que leva o indivíduo para a acção.

Tavares (2010)¹¹⁶, citando Chiavenato (2004), indica que a gestão de pessoas baseia-se no facto de o desempenho de uma organização depender fortemente da contribuição das pessoas que a compõe, a forma como estão organizadas, estimuladas e capacitadas, também como são mantidas num ambiente de trabalho comum, clima organizacional adequados, como estão estruturados e organizados os recursos humanos, de modo a habilitá-los a exercer maior poder e liberdade de decisão levando à maior flexibilidade e à reacção mais rápida aos requisitos mutáveis do mercado.

Os seres humanos raramente atingem um estado de inteira satisfação. Sempre que uma necessidade é satisfeita, outra surge impulsionando o indivíduo a agir, pois a natureza da motivação é instável.

2.1.10. O papel da liderança na motivação

A liderança é o processo de influenciar as atividades de um indivíduo ou de um grupo para a consecução de um objectivo numa dada situação.

Para Pestana (2013)¹¹⁷, citando Batista (2012), a liderança ou alta administração desempenha um papel fundamental para o sucesso da implementação da gestão do conhecimento nas organizações. Em primeiro lugar, é e deve dirigir o esforço de implementação da gestão do conhecimento. Cabe à liderança apresentar e reforçar a visão e as estratégias de gestão do conhecimento.

Compete, também, à liderança estabelecer a estrutura de governança e os arranjos organizacionais para formalizar as iniciativas de gestão do conhecimento. Isso pode incluir:

- A instituição de unidade central de coordenação da gestão da informação e do conhecimento;
- A nomeação de um gestor chefe de gestão da informação e do conhecimento;
- A criação de equipas;
- Comunidades de práticas;
- Redes de conhecimentos, entre outras iniciativas.

¹¹⁶ TAVARES, M. S (2010). Motivação e desempenho dos funcionários da administração pública cabo-verdiana atual. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Universidade Aberta

¹¹⁷ PESTANA, C. (2013). A gestão do Conhecimento na Administração Local, Dissertação de Mestrado. Lisboa: ISCTE.103

A liderança é hoje um dos principais aspectos de relevância e vantagem competitiva numa estratégia organizacional. O processo de liderança envolve um relacionamento orientado principalmente para o atendimento de objectivos.

Assim sendo, líder é o que exerce a liderança para motivar os seus liderados, e que não deve confundir-se com gestor. Assim, o líder tem seguidores, tem apoio emocional e é sensível às necessidades dos seguidores, qualidades que o gestor pode não ter (Madureira, 1990)¹¹⁸.

As teorias que valorizam a motivação dos colaboradores representam um passo importante no reconhecimento de que a ligação entre líder e colaborador actua em dupla direcção, pois dessa forma admite-se a importância das manifestações dos colaboradores junto dos seus líderes. Neste contexto, também a variável percepção social, ou habilidade interpessoal tem um papel relevante, segundo (Tavares, 2010)¹¹⁹, um líder deve ter em conta os seguintes aspectos:

- Coerência - se um líder trata dos seus subordinados da mesma forma, ele não é coerente. Um líder deve conhecer seu pessoal e a maturidade de cada um, para saber como tratar cada um de seus colaboradores;
- Respeito ao indivíduo – essa é a dimensão primordial da liderança. Tratar todos com respeito, percebendo as diferenças individuais. Até mesmo as medidas mais desagradáveis podem e devem ser feitas com respeito.

Para Chiavenato (1993:259)¹²⁰ a liderança é a influência interpessoal exercida numa situação e dirigida através do processo da comunicação humana à consecução de um ou de diversos objectivos específicos. A liderança é encarada como um fenómeno social e que ocorre exclusivamente em grupos sociais. A liderança deve ser considerada em função dos relacionamentos entre as pessoas em uma determinada estrutura social, e não pelo exame de uma série de traços individuais.

Madureira (1990:309)¹²¹ diz que “liderança é um processo de influenciar os seguidores de alguém no sentido do alcance de objectivos mútuos, tais como os de grupo, organização ou da sociedade.”

No processo de liderança, o líder influencia o comportamento dos outros sem recorrer à ameaça ou a violência.

¹¹⁸MADUREIRA, M. (1990). Introdução à Gestão. (1ª ed.) Lisboa: Publicações Dom Quixote.

¹¹⁹TAVARES, M. S (2010). Motivação e desempenho dos funcionários da administração pública cabo-verdiana atual. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Universidade Aberta

¹²⁰ CHIAVENATO, I. Introdução à teoria Geral da Administração. (4ª ed.) São Paulo: Editora Daisy Pereira Daniel.

¹²¹ MADUREIRA, M. (1990). Introdução à Gestão. (1ª ed.) Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Neste contexto, vamos mencionar algumas características da liderança:

- a) É um processo de influência;
- b) Envolve interações entre duas ou mais pessoas;
- c) Há valores partilhados.

As Instituições ou as organizações precisam de líderes capazes para compreenderem o que falta nos seus liderados, para que haja a motivação dos mesmos dentro da organização.

Madureira (1990:309)¹²² menciona algumas razões que realçam a importância da liderança nas organizações ou no trabalho, para que haja a motivação nos liderados, há necessidade que haja alguns elementos, como por exemplo:

- É reconhecida a influência do líder nas relações laborais, no comportamento de grupos e no clima social dentro dum grupo ou organização, influência que é suscetível de provocar satisfação do empregado no desempenho do seu cargo.
- A relevância do poder do líder faz-se sentir particularmente em situação especiais (nascimento organizacional, crise económica, turbulência do ambiente, etc.).
- O líder é figura chave no estabelecimento dos objectivos das organizações, na formulação da lei, na criação da cultura organizacional e na condução dos empregados.
- Segundo Firmino (2010:111)¹²³, não existe unanimidade quanto à definição de liderança nas organizações ou quanto ao papel do líder, parece razoável admitir que a existência do líder implica haver interação entre duas ou mais pessoas de um grupo e, relativamente ao papel do líder torna-se necessário assumir riscos, fomentar uma cultura própria da organização e definir estratégias adequadas à concretização dos objectivos da organização, face às oportunidades e ameaças do meio em mudança num contexto de grande incerteza.

Para Monteiro (2012)¹²⁴, o grande desafio da gestão efectiva é conduzir a organização em direcção aos objectivos previamente definidos.

O líder é o factor humano que ajuda o grupo a identificar o seu caminho e posteriormente a motivar esse mesmo grupo para atingir os objectivos (Monteiro 2012, citando, Davis e Newstrom, 1989)¹²⁵.

A liderança tem de ser dinâmica, variando conforme a maturidade dos colaboradores e a sua experiência. Deve-se saber motivar, oferecer algo interessante como resposta a um

¹²²Idem

¹²³ FIRMINO, M. B. (2010). Gestão das Organizações – Conceitos e tendências atuais, (4ª ed). Lisboa: Escola Editora

¹²⁴ MONTEIRO, A. (2012). Liderança, Cultura organizacional e Motivação na Prosonic. Dissertação de mestrado. Lisboa: ISCTE

¹²⁵Idem

comportamento adequado que seja capaz de motivar, mantendo, inclusive, a frequência deste mesmo comportamento.

Assim, constituir a própria equipa de trabalho, analisar e planear as tarefas, motivar o pessoal, monitorar desempenhos e recompensar a eficiência são atributos da liderança. Em outras palavras, a liderança deve estar sempre focada em objectivos a alcançar, orientando o pessoal para a acção, com autoconfiança e habilidade no relacionamento humano, bem como criatividade, inovação e flexibilidade.

Sem liderança uma organização seria apenas uma confusão de pessoas e máquinas, assim como uma orquestra sem um maestro seria apenas música e instrumentos. Uma orquestra e todas as outras organizações precisam de liderança para desenvolverem os seus activos mais preciosos ao máximo ¹²⁶.

Existem muitas definições de liderança assim como existem muitos investigadores que vêm contribuindo ou suportando algumas investigações sobre a motivação.

Monteiro (2012: 5)¹²⁷ descreve a liderança da seguinte forma:

- Liderança trata-se de articular visões, incorporar valores, e criar ambiente para atingir determinados objectivos (Richards e Engles, 1986 e Yulk, 2002, citados por Monteiro 2012).
- A liderança é uma transação contínua entre uma pessoa investida de posição de autoridade e o ambiente social (Fiedler, 1996 e Cunha et al, 2003, citados por Monteiro, 2012).
- Liderança é o equivalente de um exercício de uma influência não coerciva que pretende coordenar os membros de um grupo organizado no alcance dos seus objectivos de grupo (Jago, 1982 e Neves, 2011, citados por Monteiro 2012).
- Liderar é a capacidade de um indivíduo influenciar outro, motivar e mobilizar a equipa para o sucesso e eficácia da organização (House et al, 1999, citados por Monteiro, 2012).
- Liderança é o processo de encorajar os outros trabalhar entusiasticamente para atingir os objectivos propostos. (Davis e Nestrom, 1989, citados por Monteiro, 2012).

Tavares (2010)¹²⁸, refere que para se obter uma liderança eficaz, o líder deve possuir consciência, energia, inteligência, domínio, autoconfiança, ser aberto para experiências, possuir estabilidade emocional e conhecimento de tarefas relevantes.

¹²⁶Davis e Newstrom, 1989

¹²⁷Monteiro, A. (2012). Liderança, Cultura organizacional e Motivação na Prosonic. Dissertação de mestrado. Lisboa: ISCTE

¹²⁸TAVARES, M. S (2010). Motivação e desempenho dos funcionários da administração pública cabo-verdiana atual. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Universidade Aberta

Deve ainda possuir um conhecimento do ambiente socioeconómico e político internacional, para com isso, estar pronto para reconhecer os problemas e encontrar as possíveis soluções, possuir sensibilidade para os relacionamentos interpessoais, certa tolerância com a ambiguidade e entender que não existe uma única maneira de fazer as coisas.

Praticamente todos os funcionários pertencem a uma unidade de trabalho. Até certo ponto, seu desempenho depende da habilidade de interagir eficazmente com seus colegas e chefes. Alguns funcionários possuem excelentes habilidades interpessoais, mas outros precisam de treinamento para melhorá-las. Isso inclui aprender a ouvir, comunicar as ideias de maneira mais clara e ser um membro mais eficaz na equipa (Tavares 2010, citando Robins, 2005).

Na mesma ordem de ideias, Ramos (2008: 3)¹²⁹, diz na sua visão sobre a liderança o seguinte:

- “Liderança é o comportamento de um indivíduo na gestão de actividades de um grupo direccionado à concretização de um objectivo” (Hemphill e Coons, 1957).
- “Liderança é o processo de influenciar as actividades de um grupo organizado de forma a alcançar um determinado objectivo” (Richards e Engle, 1986).
- “Liderança é a capacidade de um indivíduo influenciar outros, motivar e mobilizar a equipa para o sucesso e eficácia da organização” (House et al, 1999).

A liderança das organizações modernas não está voltada para o todo da organização, ela refere-se ao desenvolvimento de competências humanas. Neste sentido o objectivo do líder na gestão de pessoas por competências, é implementar acções que permitam conhecer, potenciar, integrar e subsidiar a gestão das competências individuais, visando a auto-realização das pessoas e a excelência no cumprimento da missão institucional.

Actualmente, no desempenho de sua função, o líder eficaz é aquele que é capaz de propiciar condições favoráveis ao florescimento da liderança em outras pessoas, identificando e cultivando líderes potenciais em todos os níveis da organização. Isto porque as grandes organizações estão a decompor-se em unidades menores de negócios a fim de se tornarem mais competitivas no mundo dos negócios (Tavares 2010)¹³⁰.

Uma boa liderança depende muito do contexto em que este líder se encontra, porque cabe ao líder perceber o estilo ou as políticas a implementar dentro da organização em que se em contra.

¹²⁹ RAMOS, A. (2008). A influência da liderança na motivação: um estudo sobre o programa de trainees 2008 da Galp energia

Ramos (2008:3)¹³¹, citando White e Lippitt (1939), sustenta que segundo estes autores, o estilo de liderança, na vertente do processo de tomada de decisão e controlo no trabalho, tem impacto directo no comportamento dos seguidores. Os autores identificaram três estilos de liderança para facilitar a motivação ou o auto controlo dos seus liderados:

1º Autocrático;

2º Democrático;

3º Laissez-faire.

O líder autocrático, determina as linhas orientadoras para o grupo, define as técnicas e os resultados a obter pelos seus subordinados. É um líder dominador e controlador assume uma postura directiva e retira espaço à criatividade dos subordinados. O líder autoritário acredita que as pessoas, de modo geral, não são ambiciosas e tendem a evitar o trabalho, razão que obriga à coacção no trabalho, este líder assume uma posição pessoal, quer nos elogios, quer nas críticas que faz aos seus subordinados.

Este tipo de liderança pode levar à ausência de iniciativa e espontaneidade por parte dos subordinados, e consequentes focos nos objectivos traçados pelo líder, lucro e produção. A liderança autoritária observa-se, geralmente, na execução de tarefas simples e de rotinas, onde a relação líder-subordinado é estabelecida num curto espaço de tempo (exemplo: o sector da construção civil). O desenvolvimento do trabalho fica restrito à presença física do líder e das suas directivas, a sua ausência leva à expansão de sentimentos de indignação por parte dos subordinados, e a consequente redução dos níveis produtivos.

O líder democrático - este tipo de líder, tenta fazer o que a maioria dos subordinados pretendem, estimula o debate entre todos os elementos, fazendo com que seja o grupo a determinar as técnicas e os resultados a atingir. Este tipo de líder é objectivo, quando critica ou elogia, limitando-se aos factos, este líder assume assim um papel essencialmente de orientação e de apoio ao grupo, bem como do ritmo do trabalho progressivo e seguro, estando na origem de elevados níveis de produtividade nas empresas que o adoptam.

O líder laissez-faire - não se envolve nos trabalhos do grupo, permite que os subordinados assumam o processo de tomada de decisão, não impondo qualquer regra aos restantes elementos, que tende a agir livremente decidindo sobre as técnicas e divisão de trabalho. A liderança laissez-faire, na perspectiva dos autores, proporciona a desorganização, a confusão, o desrespeito e a ausência de uma voz forte na determinação de funções e

¹³¹ Idem

resolução de conflitos, e consequência, redução de grau de produtividade. A ausência de afirmação dos níveis hierárquicos pode levar à desmotivação e ao sentimento de abandono por parte dos subordinados.

É importante termos em conta, que os líderes não colocam em prática um só estilo de liderança, tendo em conta a situação em que se encontra, assim poderá associar-se ou aproximar-se mais ou menos de um determinado estilo de liderança.

Rego et al, (2003: 49)¹³², estabelece uma pirâmide de hierarquia de cinco níveis de liderança (ver figura 3).

Figura 3: A hierarquia de cinco níveis de liderança



Fonte: Adaptado de Rego (2003: 49)

Para uma compreensão da pirâmide, acima referida, da hierarquia dos cinco níveis da liderança, vamos especificar os cinco níveis, começando da base para o topo:

1º Indivíduo muito capaz - Faz contributos muito importantes através do seu talento, conhecimento competência e bons hábitos de trabalho;

2º Eficaz membro de equipa - Contribui para o alcance dos objectivos da equipa, trabalha eficazmente com as outras pessoas;

3º Gestor competente - Organiza as pessoas e os recursos com o fito na obtenção eficaz e eficiência dos recursos;

4º Líder eficaz - Impele o grupo para elevados desempenhos, suscitando elevado empenho das pessoas numa visão clara e apelativa.

¹³²REGO, A., Cunha, M.P. (2003). Essência da Liderança: Mudança. Resultados. Integridade. Lisboa: Editora RH

5º Líder de nível 5 - Promove desempenhos duradouramente excelentes combinando humildade com determinação.

Apesar das inúmeras definições de liderança aqui ditas pelos vários autores, liderança é um processo de influência intencional por parte de uma pessoa sobre um grupo de pessoas para guiar, estruturar e gerir as actividades e as relações dentro de um grupo ou de uma organização.

A liderança é o pivô nas organizações, porque é ela que faz funcionar a máquina humana para que provoque a motivação dos funcionários para a produtividade ou a satisfação dos trabalhadores dentro da instituição privada ou pública.

Porque cabe ao líder perceber o estilo ou as políticas a implementar dentro da organização em que se encontra, tendo em conta o meio ou o clima que paira no seio dos trabalhadores. Apesar de diferentes conceitos de motivação, uma vez que várias correntes filosóficas e psicológicas a têm estudado, e nenhuma é aceite universalmente, acredita-se em geral, que se trata de algo não observável directamente. O importante é notar que em quase todas as definições, senão em todas elas, se encontram implícitas ou explícitas a ideia de desejos, metas, objectivos, impulsos, necessidades, entre outros factores.

2.2. Doutrina Científica

2.2.1. Abordagem científica da Administração

A Administração é uma jovem ciência com pouco mais de cem anos. Sua história é recente, é um produto típico do século XX. A Administração constitui o resultado histórico e integrado de contribuições de vários percursores, filósofos, físicos, economistas, estadistas e empresários que, no decorrer do tempo foram, cada qual no seu campo de actividades desenvolvendo e divulgando suas obras e teorias. Por isso a moderna Administração emprega, conceitos e princípios nas Ciências Matemáticas (inclusive a Estatística), nas Ciências Humanas, nas Ciências Físicas, no Direito, na Engenharia, na tecnologia da informação etc. A Administração é responsável pelo espetacular aumento da riqueza ocorrido no século passado e pela incrível melhoria da qualidade de vida dos povos, principalmente dos países mais avançados. Todo e qualquer tipo de organização requer administração para ser bem-sucedido. Vivemos numa sociedade de organizações. Tudo é criado, produzido e entregue por organizações. E todas elas precisam ser administradas para poder alcançar sustentabilidade e competitividade. (CHIAVENATO 2012) ¹³³

¹³³ CHIAVENATO, I. Administração Geral e Pública. 3ª Ed.- Barueri, SP: Manole, 2012

2.2.2. Administração Científica

No início do século XX, surgiu a Administração como ciência. Sua primeira abordagem, conhecida como escola da Administração Científica, baseia-se na ênfase colocada nas tarefas. O nome de Administração Científica é devido a tentativa de aplicação dos métodos da ciência aos problemas da Administração a fim de aumentar a eficiência industrial. Os principais métodos científicos aplicáveis aos problemas da Administração são a observação e mensuração. A escola da Administração Científica, foi iniciada no começo do século passado pelo engenheiro americano Frederick W. Taylor, considerado o fundador da moderna **Teoria Geral da Administração**. Taylor teve inúmeros seguidores (como Gantt, Gilbreth, Emerson, Ford, Barth e outros) e provocou uma verdadeira revolução no pensamento administração e no mundo industrial de sua época. A preocupação original foi eliminar o fantasma do desperdício e das perdas sofridas pelas indústrias e elevar os níveis de produtividade por meio da aplicação de métodos e técnicas da engenharia industrial. (CHIAVENATO 2011)¹³⁴

Frederick W. Taylor (1856-1915)¹³⁵, o fundador da Administração Científica, nasceu na Filadélfia, nos Estados Unidos, o seu primeiro período corresponde a época da publicação do seu livro **Shop Management (1903)**, sobre as técnicas de racionalização do trabalho do operário, por meio do estudos de tempos e movimentos. Junto com os operários no nível de execução, Taylor efectuou um paciente trabalho de análise das tarefas de cada um. Verificou que o operário médio e com equipamento disponível produzia muito menos do que era potencialmente capaz e concluiu que o operário mais produtivo percebe que obtém a mesma remuneração que o seu colega menos produtivo, acaba se acomodando, perdendo o interesse e não produz de acordo com a sua capacidade. Dai a necessidade de pagar mais ao operário que produz mais.

Para Taylor neste primeiro período, o objectivo da administração é pagar salários melhores e reduzir custos unitários de produção. Para realizar tal objectivo, a Administração deve aplicar métodos científicos de pesquisa e experimentos para formular princípios e estabelecer processos padronizados que permitem o controle das operações fabris. Os empregados devem ser cientificamente selecionados e colocados nos seus postos com condições de trabalho adequadas para que as normas possam ser cumpridas. Os empregados devem ser cientificamente treinados para aperfeiçoar suas aptidões executar uma tarefa para que a produção normal seja cumprida.

¹³⁴ CHIAVENATO, Idalberto. Introdução a teoria Geral de Administração.- 8º Ed.- Rio de Janeiro: Elsevier, 2011

¹³⁵ TAYLOR, Frederick W. Shop Management, Nova York, Harper & Bros, 1903

O segundo período de Taylor, para (Henry Fayol)¹³⁶, apud Chiavenato (2011)¹³⁷ corresponde a publicação do seu livro **The Principles of Scientific Management (1911)**, quando concluiu que a racionalização do trabalho operário deveria ser acompanhada de uma estruturação geral para tornar coerente a aplicação dos seus princípios como um todo. A partir daí desenvolveu seus estudos sobre Administração geral, a qual denominou Administração Científica, sem deixar de lado sua preocupação quanto à tarefa do operário.

Para Taylor, as indústrias padeciam de três males:

- a) Vadiagem sistemática dos operários, que reduziam a produção a cerca de um terço da qual seria normal, para evitar a produção das tarifas de salários pela gerência. Há três causas determinantes de vadiagem no trabalho:¹³⁸
 - b) O engano disseminado entre os trabalhadores de que o maior rendimento do homem e da máquina provoca desemprego
 - c) O sistema defeituoso da Administração que força os operários à ociosidade no trabalho a fim de proteger seus interesses pessoais.
 - d) Os métodos empíricos ineficientes utilizados nas empresas, com os quais o operário desperdiça grande parte do seu esforço e tempo.
1. Desconhecimento por parte dos gestores, das rotinas de trabalho e do tempo necessário para sua realização.
 2. Falta de uniformidade das técnicas e dos métodos de trabalho.

Para sanar estes três males, Taylor idealizou o Scientific Management, que para o mesmo a Administração Científica é uma combinação de ciência no lugar de empirismo. Harmonia em vez de discórdia. Cooperação e não individualismo. Rendimento máximo no lugar de produção reduzida. Desenvolvimento de cada Homem a fim de alcançar maior eficiência e prosperidade. (Chiavenato 2011)¹³⁹

Frank B. Gilbreth (1868-1924), foi um engenheiro americano que acompanhou Taylor no seu interesse pelo esforço humano como meio de aumentar a produtividade.¹⁴⁰

James¹⁴¹, introduziu o estudo dos tempos e movimentos dos operários como técnicas administrativas básicas para a racionalização do trabalho. Concluiu que todo trabalho manual

¹³⁶ FAYOL, Henry Administração Industrial e Geral, São Paulo, Editora Atlas, 1950, p.7.

¹³⁷ CHIAVENATO, I. Introdução a teoria Geral de Administração.- 8º Ed.- Rio de Janeiro: Elsevier, 2011

¹³⁸ FAYOL, Henry Administração Industrial e Geral, op. cit., 2 Parte, Cap. I, pp.27-55.

¹³⁹ CHIAVENATO, I. Introdução a teoria Geral de Administração.- 8º Ed.- Rio de Janeiro: Elsevier, 2011

¹⁴⁰ GULICK, Luther papers on the Science of Administration, op. cit., p, 15

¹⁴¹ MOONEY James D.,. The Principles of organization,op.cit., 5.

pode ser reduzido a movimentos elementares, para definir os movimentos necessários à execução de qualquer tarefa.

2.2.3. Os princípios da Administração Científica

A preocupação de racionalizar, padronizar e prescrever normas de conduta para ao administrador levou os engenheiros da Administração Científica a pensar que tais princípios pudessem ser aplicados a todas situações possíveis. Um princípio é uma afirmação válida para uma determinada situação; dentre a profusão de princípios defendidos pelos autores da Administração Científica, os mais importantes são: **(Chiavenato 2011)¹⁴²**

1. Princípio da Administração Científica de Taylor

Para Taylor, a gerência deve seguir quatro princípios a saber:

- a) **Princípio de planejamento.** Substituir no trabalho plano individual do operário, a improvisação e a actuação empírico - prática, por métodos baseados em procedimentos científicos. Substituir a improvisação pela ciência através do planejamento do método de trabalho.
- b) **Princípio de preparo.** Selecionar cientificamente os trabalhadores de acordo com as suas aptidões, prepara-los e treina-los para produzirem mais e melhor, de acordo com o método planejado. Preparar máquina e equipamentos num arranjo físico e disposição racional.
- c) **Princípio do controle.** Controlar o trabalho para se certificar de que este a ser executado de acordo com os métodos estabelecidos e segundo o plano previsto. A gerência deve cooperar com os trabalhadores para que a execução seja a melhor possível.
- d) **Princípio da execução.** Distribuir atribuições e responsabilidades para que a execução do trabalho seja disciplinada.

2. Princípios de eficiência de Emerson

Harrington Emerson (1853-1931), foi um engenheiro que simplificou os métodos de trabalho. Popularizou a Administração Científica e desenvolveu os primeiros trabalhos

¹⁴² CHIAVENATO, I. Introdução a teoria Geral de Administração.- 8º Ed.- Rio de Janeiro: Elsevier, 2011

sobre selecção e treinamento de empregados. Os princípios de rendimento preconizados por Emerson são os seguintes:¹⁴³

Traçar um plano bem definido, de acordo com os objectivos.

- a) Estabelecer o predomínio do bom-senso.
- b) Oferecer orientação e supervisão competentes.
- c) Manter disciplina.
- d) Impor honestidade nos acordos, ou seja, justiça social no trabalho.
- e) Manter registos precisos, imediatos e adequados.
- f) Oferecer remuneração proporcional ao trabalho.
- g) Fixar normas padronizadas para as condições de trabalho.
- h) Fixar normas padronizadas para o trabalho em si.
- i) Fixar normas padronizadas para as operações
- j) Estabelecer instruções precisas.
- k) Oferecer incentivos ao pessoal para aumentar o rendimento e a eficiência.

Emerson antecipou-se à Administração por objectivos propostos por Peter Drucker por volta da década de 1960.

3. Principios básicos de Ford

Henry Ford (1863-1947)¹⁴⁴, iniciou a sua vida como mecânico. Em 1926, já com 88 fábricas a empregar 150.000 pessoas e a fabricar 2.000.000 de carros por ano. Utilizou um sistema de concentração vertical, produzindo desde a matéria-prima ao produto final acabado, além da concentração horizontal através de uma cadeia de distribuição comercial por meio de agências próprias. Ford fez uma das maiores fortunas do mundo graças ao constante aperfeiçoamento de seus métodos e processos de trabalho.

A condição-chave da produção em massa é a simplicidade. Três aspectos suportam o sistema:

¹⁴³ Lyndall f. urwick (1891-1970), coronel inglês, foi presidente da urwick orr and partners ltd. empresa de consultoria em administração.

¹⁴⁴ henry ford (1863-1947) – empreendedor americano, fundador da ford motor company

- A progressão do produto através do processo produtivo é planeada, ordenada e contínua.
- O trabalho é entregue ao trabalhador em vez de deixa-lo com a iniciativa de ir busca-lo.
- As operações são analisadas em seus elementos constituintes.

Para obter um esquema caracterizado pela aceleração da produção por meio de um trabalho ritmado, coordenado e económico, Ford adoptou três princípios:

- a) **Princípio de intensificação.** Diminuir o tempo de utilização com a utilização imediata dos equipamentos e matéria-prima e a rápida colocação do produto no mercado.
- b) **Princípio de economicidade.** Reduzir ao mínimo o volume do estoque da matéria-prima em transformação, fazendo com que o automóvel fosse pago a empresa antes de vencido o prazo de pagamento dos salários e da matéria-prima adquirida. A velocidade de produção deve ser rápida.¹⁴⁵
- c) **Princípio de produtividade.** Aumentar a capacidade de produção do homem no mesmo período, por meio da especialização e da linha de montagem. O operário ganha mais e o empresário tem maior produção.

2.3. Experiências Internacionais

2.3.1. Administração Portuguesa

O título IX da Constituição da República Portuguesa (CRP)¹⁴⁶ é dedicado a Administração Pública, a qual “visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da legalidade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade” (Cf artº 226 da CRP, **(Cruz 2002)**)¹⁴⁷.

A Administração Pública evolui em função dos factores políticos, económicos, culturais e sociais, que condicionam nas diversas épocas. A Administração Pública portuguesa

¹⁴⁵ Lyndall F. Urwick, The Elements of Administration, on op.cit., 1943

¹⁴⁶ Constituição da República Portuguesa

¹⁴⁷ (José Maria Teixeira da Cruz, A função Pública e o Poder Político, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2002, p. 255,256

também tem se adaptado ao que dela exigem os condicionalismos vigentes e ao que lhe é imposto pelas grandes políticas dominantes.

Durante oito séculos e meio – escreve (AMARAL, 1978)¹⁴⁸, a história da Administração Pública portuguesa confunde-se com a própria história de Portugal como país independente. E os elementos essenciais de qualquer Administração em qualquer época podem ser detectados na Administração Portuguesa em todas as suas fases: assim a Administração como conjunto de organismos e entidades públicas; os funcionários ao seu serviço; o interesse geral como finalidade da sua acção; a distinção entre o poder central e o poder local, este último tendencialmente assente no pluralismo e na autonomia municipal; a busca incessante das melhores formas e dos processos mais adequados para satisfazer as necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar; a utilização de modos de agir peculiares, incluindo o emprego de meios de autoridade para impor as soluções que interessam à colectividade, mesmo contra os interesses dos indivíduos ou dos grupos sectoriais – tudo são traços característicos da Administração Pública e da acção administrativa. Sob outros aspectos, porém, foram-se sucedendo transformações profundas ao longo da evolução histórica, que continuarão seguramente a ocorrer no futuro. A Administração e a justiça eram desenvolvidas pelos mesmos órgãos executivos e só em 1822 foi decretada a sua separação que hoje se mantém. Até meado do século XIX, o essencial da Administração Pública decorria no âmbito municipal, enquanto a administração central se confinava a função de soberania e de autoridade defesa, diplomacia, polícia, justiça, moeda, impostos, assim como realizar obras públicas e alguns serviços públicos considerados essenciais. As únicas secretarias de Estado existentes entre 1820 e 1852 eram as do Reino, dos Negócios Eclesiásticos e Justiça, da Fazenda, da Guerra, da Marinha e Ultramar e dos Negócios Estrangeiros. Só em 1852 foi criado o Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, devido ao movimento da regeneração os restantes Ministérios das áreas sociais foram criados já no século XX, devido a decadência e crise do Estado liberal, o choque das 1ª e 2ª Guerras Mundiais e a grande melhoria do sistema de garantias dos cidadãos.

Em 1926 e 1974, a Administração Pública portuguesa acusou a influência da evolução política, económica e social do país, com o intervencionismo e autoritarismo do Estado e o domínio da Administração Central sobre a Administração Local. A Administração Central converteu-se na parte mais importante de toda a Administração Pública, tornando-se numerosos os seus serviços, funções e funcionários, situação que se manteve com a

¹⁴⁸ AMARAL , Diogo Freitas do – Direito Administrativo e Ciências da Administração. Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, 1978. pp, 117-118,

socialização trazida pela revolução de 25 de Abril de 1974, em que o Estado assumiu a posição de participante no comércio, nos transportes, na produção agrícola e industrial, na banca e nos seguros, e que se conserva nos tempos actuais, apesar do alijamento de algumas das suas actividades que tem sido privatizadas. Enquanto no plano económico a Administração evoluiu do liberalismo para o condicionalismo das actividades privadas, no plano político-jurídico a evolução é em sentido contrário: o Estado está cada vez mais condicionado pelas garantias que protegem os cidadãos contra os comportamentos ilegais da Administração. Numa palavra como escreve **Freitas do Amaral**¹⁴⁹, a Administração Pública, que foi politicamente condicionante e economicamente condicionada, apresenta-se-nos agora no polo oposto, sendo hoje politicamente condicionada e economicamente condicionante.

A Administração Pública portuguesa é constituída por cerca de 5.500 entidades públicas deferentes e aproximadamente 55 mil serviços administrativos. (**SOUSA 1992**)¹⁵⁰.

2.3.2. Desconcentração administrativa e administração regional do Estado

A Constituição Portuguesa, fornece ela mesma as principais indicações quanto à organização da Administração Pública. A matéria vem tratada no art. 267º da Lei Fundamental, do qual resultam os seguintes princípios constitucionais sobre a matéria, mormente:

- princípio da desburocratização;
- princípio da aproximação dos serviços às populações;
- princípio da participação dos interessados na gestão da administração pública;
- princípio da descentralização;
- princípio da desconcentração.

Em termos constitucionais, quer o princípio da descentralização quer o da desconcentração têm como limite, tal como consta do disposto no n.º 2 do preceito constitucional, «a necessária eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes».

¹⁴⁹ AMARAL, Diogo Freitas do – op.cit.,pp.109 – 120

¹⁵⁰ SOUSA, Marcelo Rebelo de – Administração Pública e Direito Administrativo em Portugal. Lisboa.1992 ,p. 45

A desconcentração territorial da Administração do Estado, consiste em exercer a nível local ou regional do território nacional um número maior ou menor das funções administrativas que incumbem ao Estado, instalando localmente ou regionalmente os correspondentes serviços administrativos. Por isso, conforme os casos, poderemos falar em Administração local do Estado ou Administração regional do Estado, para distinguir a administração desconcentrada da Administração central do Estado. Aos serviços administrativos correspondentes chamamos serviços desconcentrados, sendo, porém, também corrente a expressão “serviços periféricos”, embora a designação seja algo equívoca, porque os serviços desconcentrados existem em todo o território, e não somente na sua periferia.

Como diz Freitas do Amaral, a Administração periférica do Estado é o «conjunto de órgãos e serviços do Estado, de institutos públicos ou de associações públicas, que dispõem de competência limitada a uma área territorial restrita e funcionam sob a direcção dos correspondentes órgãos centrais». De facto, a desconcentração territorial pode incidir sobre a organização da administração directa do Estado, sobre a sua administração indirecta ou mesmo sobre a organização da administração autónoma funcional.

Quanto ao nível e âmbito territorial da desconcentração podemos assinalar três níveis: um nível local, um nível regional e um nível intermédio, que poderemos designar por sub-regional ou micro-regional. Entre nós esses três níveis correspondem tipicamente à circunscrição territorial dos municípios, dos distritos e das regiões-plano, respectivamente. Existe uma enorme variedade de divisões territoriais para efeitos de desconcentração.

As principais vantagens apontadas ao sistema de desconcentração têm a ver especialmente com:¹⁵¹

- (i) uma maior proximidade da Administração em relação às pessoas e empresas;
- (ii) o aumento da eficiência dos serviços públicos, que se pode traduzir numa maior rapidez de resposta às solicitações dirigidas à Administração Pública e numa melhor qualidade do serviço, porquanto a desconcentração promove a especialização de funções, entre as tarefas de concepção e direcção e as tarefas de execução operacional e de prestação de serviços;
- (iii) melhores condições para o estabelecimento de parcerias público-público ou público-privado a nível local e regional, favorecendo a externalização e contratualização do exercício das funções administrativas;

¹⁵¹ www.norte2015.com.pt, acessado aos. 01.04.2016

- (iv) adaptação dos serviços administrativos em geral, e dos serviços públicos prestacionais em especial, às condições locais e regionais.

Como desvantagens, são-lhe apontadas especialmente:

- (i) a perda de uma visão nacional da Administração do Estado;
- (ii) a dispersão e proliferação de centros decisórios de difícil harmonização, em termos de actuação coerente e concertada;
- (iii) o aumento de gastos em recursos humanos e financeiros inerentes à multiplicação de serviços;
- (iv) a diminuição da qualidade decorrente da carência de meios técnicos e humanos qualificados a nível local e regional.

Entre as oportunidades proporcionadas pela desconcentração contam-se especialmente as seguintes:

- (i) o desenvolvimento de competências locais e regionais;
- (ii) o fomento de parcerias com outras instituições locais e regionais;
- (iii) a dinamização de iniciativas integradas de desenvolvimento local e regional;
- (iv) a cooperação com as autarquias locais;
- (v) a diferenciação e a competição entre serviços de diferentes regiões.

Como riscos da desconcentração devem enunciar-se especialmente os seguintes:

- (i) a fragmentação da Administração pública;
- (ii) a descoordenação departamental e horizontal;
- (iii) a captura pelos interesses locais e regionais, e em especial pelas estruturas locais ou regionais dos partidos governantes, sem adequado escrutínio e controle a esse nível territorial.

A administração desconcentrada, especialmente a administração regional do Estado, tornou-se especialmente importante nos últimos anos, em consequência de alguns factores específicos, designadamente os seguintes:

- (i) a derrota da regionalização no referendo de 1998;

- (ii) o relativo aumento do grau de desconcentração territorial em geral e da desconcentração regional em especial;
- (iii) o nascimento de preocupação com a coordenação transversal dos serviços periféricos do Estado;
- (iv) a regionalização de investimentos;
- (v) a crescente importância da cooperação regional transfronteiriça e no quadro das associações de regiões a nível da **UE**;
- (vi) a recente retoma da ideia de regionalização e de criação de regiões administrativas no discurso político, a nível regional e nacional.

A relação entre a desconcentração e a descentralização pode ser muito diversificada. A desconcentração que se traduz na criação de serviços periféricos do Estado, ao lado dos serviços próprios das colectividades territoriais autónomas, é própria do modelo de administração europeia continental, seguindo o exemplo francês, de separação orgânica entre a esfera do Estado e a das colectividades locais. No sistema britânico, porém, a desconcentração territorial das funções administrativas não dá lugar em geral à criação de serviços periféricos do Estado, sendo essas funções confiadas aos órgãos e serviços do “**selfgovernment**”¹⁵² local, embora mantendo a sua natureza estadual. As colectividades locais funcionam assim como espécie de delegatárias do Estado para desempenhar atribuições próprias deste.

No sistema de organização administrativa em que Portugal se integra, a administração desconcentrada do Estado coexiste com a administração local/regional autárquica dos mesmos níveis e âmbitos territoriais, quando exista, tendo em geral circunscrições territoriais coincidentes.

Mas, como se verá, o avanço da descentralização administrativa territorial preclui em boa parte a necessidade de desconcentração administrativa, embora não a elimine.¹⁵³

2.3.3. Lógica da desconcentração territorial

A desconcentração territorial visa essencialmente os seguintes objectivos:¹⁵⁴

- (i) aproximar a administração estadual dos administrados;

¹⁵² Autogoverno

¹⁵³ www.norte2015.com.pt, acessado aos 01.04. 2016

¹⁵⁴ Idem

- (ii) possibilitar a adequação dos serviços administrativos que são mais “sensíveis ao território” (por exemplo, entre muitas outras, as questões do ambiente e do ordenamento);
- (iii) descongestionar os serviços administrativos centrais acumulados na capital; “territorializar” a definição e execução de políticas públicas no âmbito da administração estadual, tendo em conta as especificidades económicas, sociais, culturais de cada território;
- (iv) abrir caminho a políticas de “acção positiva” em relação aos territórios mais desfavorecidos, podendo ser um importante instrumento na busca da coesão social e territorial do País. Em situações de défice de descentralização administrativa, a desconcentração pode também ser um sucedâneo daquela, pelo menos temporário.

A desconcentração territorial não se confunde com a descentralização territorial. Esta consiste na transferência de tarefas administrativas para colectividades territoriais autónomas de âmbito local ou regional (municípios, regiões, etc.), para serem exercidas por estas como tarefas próprias, sob responsabilidade própria, por órgãos próprios, com serviços, pessoal, recursos e finanças próprios. A desconcentração territorial consiste em criar, dentro da Administração do Estado, um ou mais níveis territoriais infranacionais, através de serviços estaduais periféricos, com limitados níveis de autonomia de decisão, e sempre sob orientação e direcção do Governo, que é o órgão superior da Administração estadual.

A desconcentração tanto pode dizer respeito à administração directa do Estado como à administração indirecta e autónoma do Estado. Assim, ao lado dos serviços periféricos de um ministério, por exemplo, direcções regionais do Ministério da Economia ou uma direcção-geral, por exemplo a Direcção-Geral de Viação, pode haver serviços periféricos de institutos públicos nacionais e serviços periféricos da administração autónoma.

A desconcentração territorial mantém uma relação complexa. Por um lado, em princípio, quanto maior for a descentralização em cada nível territorial, menor será a desconcentração nesse mesmo nível, visto que o volume da administração estadual é mais reduzido. De facto a transferência de funções e serviços para a administração territorial autónoma é feita, na maior parte das vezes, à custa da administração desconcentrada do Estado.

Assim tem sucedido com a descentralização para os municípios. Grande parte das funções e poderes que têm sido transferidos para os municípios cabiam aos serviços desconcentrados do Estado, desde os governadores civis às direcções regionais de vários ministérios. Do mesmo modo, a lei quadro da regionalização de 1991 em suspenso, à

espera da instituição das regiões administrativas, implica a transferência de funções e serviços da administração regional do Estado para a administração regional autónoma. A regionalização provocará necessariamente um grande emagrecimento da administração desconcentrada do Estado, ressalvada a que respeita às funções e serviços que não forem regionalizados. O caso mais flagrante é obviamente o das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, em que a Administração territorial do Estado ficou reduzida a apenas alguns serviços e estabelecimentos, como as forças armadas, a polícia, as universidades e pouco mais. A desconcentração pode variar muito de intensidade. A Administração estadual pode ser muito ou pouco desconcentrada, conforme o número e a importância das funções administrativas que estão desconcentradas. Num extremo, podemos imaginar uma administração integralmente desconcentrada, em que não existem serviços administrativos centrais (salvo o Governo, como órgão de direcção e coordenação) e em que todas as funções administrativas estaduais estão territorialmente desconcentradas. No outro extremo podemos ter um grau absoluto de concentração e um grau zero de desconcentração, nos casos em que praticamente toda a administração do Estado está concentrada num único pólo, sediado na capital. Não existem na vida real nenhuma situação dessas. Todas as administrações são mais ou menos desconcentradas, combinando serviços centrais, com “jurisdição” sobre todo o território nacional, e serviços locais e regionais do Estado, com competência territorial limitada. Tal como a descentralização, a desconcentração territorial é uma questão de grau.¹⁵⁵

2.3.4. Situação e problemas da desconcentração territorial em Portugal

A problemática da administração desconcentrada tem merecido razoável atenção, havendo alguns estudos essenciais quer sobre o diagnóstico da situação quer sobre as perspectivas da sua reforma. Entre os primeiros merece especial relevo a monografia de João Caupers, *A Administração Periférica do Estado*, Lisboa, 1994. Entre os segundos sobressai o Relatório Final da Missão para a Reforma da Organização Territorial da Administração do Estado, Lisboa, 2001, coordenada por Nuno Vitorino, que inclui uma proposta sobre a “Base Territorial da Desconcentração, Natureza das Funções Desconcentradas e a Desconcentrar e Coordenação da Administração Desconcentrada”. No diagnóstico de Caupers, feito há uma década, mas que se mantém essencialmente actual, «as principais deficiências organizativas da administração periférica do Estado no continente português» residem, essencialmente, numa «excessiva desmultiplicação funcional do território», nas

¹⁵⁵ www.norte2015.com.pt, acessado aos 01.04.2016

«insuficientes competências de que dispõem os dirigentes das unidades periféricas», no «défice de coordenação» e na «rigidez da estrutura territorial da organização» (**Caupers, 1994**)¹⁵⁶.

Os factores de caracterização da desconcentração são essencialmente os seguintes:

- (i) mapa dos funções e serviços que se encontram desconcentrados e identificação de outros que poderiam e deveriam estar;
- (ii) competências materiais dos serviços desconcentrados, recursos humanos e financeiros e grau de dependência em relação aos serviços centrais;
- (iii) nível e âmbito territorial dos serviços, ou seja, o atlas da administração desconcentrada;
- (iv) mecanismos de coordenação intersectorial a nível local ou regional, conforme os casos.

Considerando esses factores, os principais problemas e deficiências da administração territorialmente desconcentrada do Estado são as seguintes:

- (i) défice de desconcentração, havendo muitas funções e serviços por desconcentrar;
- (ii) grande heterogeneidade de competências e de nível de recursos humanos e financeiros dos serviços desconcentrados;
- (iii) falta de coerência e de simetria na organização dos níveis e no âmbito territorial dos serviços desconcentrados;
- (iv) insuficiência ou ausência de mecanismos de coordenação horizontal dos serviços desconcentrados.

É de assinalar que não existe um roteiro oficial da administração local e regional do Estado, o que constitui um sintoma comprometedor da falta de conhecimento e de transparência da nossa organização administrativa. Conhecem-se alguns exercícios de elaboração de uma carta da administração desconcentrada, mas sem terem chegado ao fim e sem estarem publicados.

Uma das dificuldades adicionais para “ler” a Administração territorialmente desconcentrada do Estado tem a ver com a enorme variedade das fontes normativas que a regulam. Também não existe nenhuma norma geral nem lei quadro sobre o formato da desconcentração. Cada ministério e cada instituto adopta a sua própria solução. As leis

¹⁵⁶ João Caupers, A Administração Periférica do Estado, Lisboa, 1994.

orgânicas dos diversos ministérios são em geral muito poucas nessa matéria. Nalguns casos os serviços periféricos são regulados por decreto-lei, noutros por decreto regulamentar, noutros por portaria ministerial.

Os serviços desconcentrados de cada ministério tanto podem ter um formato homogéneo, como apresentar diferenciações territoriais.

Em princípio, os serviços desconcentrados dependem de um único ministério, obedecendo ao princípio da Administração departamental, com segmentação vertical da organização de cada ministério. Mas pode suceder a partilha de serviços desconcentrados por mais de um ministério, especialmente em resultado da cisão superveniente de ministérios.

2.3.5. Excesso de centralização, défice de desconcentração em Portugal

Aparentemente, Portugal dispõe de uma extensa e multiforme administração desconcentrada.

Assim é comparativamente com outros países europeus. Mas essa realidade mascara um grau de desconcentração relativamente diminuto.

A verdade é que Portugal, tem uma Administração muito centralizada, continuando a cargo do Estado funções e serviços que em muitos outros países cabem à administração territorial descentralizada, sejam os municípios, as províncias ou departamentos, ou as regiões. Entre os princípios constitucionais com reduzida implementação entre nós conta-se o princípio da subsidiariedade, estabelecido no art. 6º da Constituição em relação à organização do Estado (lato sensu) e da administração pública em geral.

Como em Portugal existem as autarquias municipais (além das freguesias, de nível inframunicipal), não havendo nenhuma autarquia administrativa supramunicipal, continuam a caber ao Estado tarefas administrativas que deveriam caber às colectividades territoriais autónomas. Essa ausência de um nível de administração descentralizada entre os municípios e o Estado é o principal factor responsável pelo empolamento da Administração do Estado e derivadamente da sua Administração desconcentrada. De resto, o fraco nível de descentralização ainda torna mais evidente e incompreensível o baixo nível de desconcentração.¹⁵⁷

Mas tendo em conta esse grau de forte centralização administrativa nas mãos do Estado, então fácil é constatar que a desconcentração deixa muito a desejar, quando comparada com outros países menos centralizados. Ao excesso de centralização corresponde um défice de desconcentração. Na Constituição existe uma obrigação de desconcentração (art.

¹⁵⁷ www.norte2015.com.pt, acessados aos 01.04.2016

267º-2), pelo que a regra deve ser a desconcentração, salvo quando haja razões para a concentração administrativa. Por isso, o que precisa de justificação não é a desconcentração, mas sim a falta dela. Em princípio, devem ser desconcentradas todas as funções administrativas, a não ser aquelas que ganham em estar concentradas, tendo um único pólo de direcção e de execução.

O défice de desconcentração territorial é menos óbvio no caso dos estabelecimentos públicos prestacionais (escolas, hospitais, museus), mas mesmo aí com evidentes lacunas, como sucede por exemplo no caso dos estabelecimentos culturais e artísticos (teatro, ópera, etc.) e mesmo no caso das universidades, havendo em Lisboa nada menos do que quatro universidades públicas, não existindo nenhuma nos três distritos circundantes da capital (Leiria, Santarém e Setúbal). Mas a insuficiência de desconcentração é mais notória no caso das demais funções administrativas menos

óbvias, como por exemplo, no domínio da ciência e da investigação ou da formação de pessoal e de quadros dirigentes da Administração. Sobre a definição genérica de critérios de desconcentração, considera a Missão coordenada por Nuno Vitorino¹⁵⁸ que as funções susceptíveis do exercício desconcentrado são:

- Prestação de serviços aos cidadãos e às empresas, sempre que esta acarrete serviços mais eficientes e acessíveis aos cidadãos;

Actividades de regulação, inspecção e controlo, melhor exercidos a nível subnacional e cujos destinatários são, quer os serviços desconcentrados quer as autarquias locais;

- Planeamento e fixação de prioridades de âmbito subnacional, elaboração e execução de programas de desenvolvimento e investimento directamente decorrentes das correspondentes estratégias sectoriais e territoriais;

- Financiamento dos actores e parceiros públicos e privados de âmbito subnacional e local.

Tudo isto vai ao encontro da «necessidade de estabelecer critérios e metodologias para a desconcentração resultante da verificação de que as soluções até agora adoptadas são significativamente diferenciadas e condicionadoras de uma visão sistémica do modelo organizativo da Administração».

Por sua vez, J. Caupers, em 1994¹⁵⁹, classifica as competências comuns das unidades periféricas em quatro grandes grupos:

- Concepção e definição de políticas com fixação de objectivos da organização;

¹⁵⁸ Nuno Vitorino (Coord), Relatório Final da Missão para Reforma da Organização Territorial da Administração do Estado, Lisboa, 2001.

¹⁵⁹ João Caupers, A Administração Periférica do Estado, Lisboa, 1994.

- O planeamento, que integra a determinação, articulação e calendarização das operações adequadas à concretização das políticas definidas, mormente o levantamento dos recursos humanos, materiais e financeiros indispensáveis;
- A gestão de recursos humanos, materiais e financeiros, que inclui as operações de recrutamento e afectação de pessoal e de financiamento;
- Actividades de controlo e avaliação, que cobrem as operações de verificação da compatibilidade da decisão com as políticas prosseguidas pela organização e com as leis que regem a sua actividade, a avaliação do impacto da decisão, ou seja, as suas consequências práticas, e a aferição da racionalidade económica e social da decisão, isto é, da relação entre os custos dos meios envolvidos e as vantagens dela decorrentes.

2.3.6. Os serviços desconcentrados da administração estadual

As circunscrições territoriais dos serviços periféricos da administração estadual desconcentrada podem ser as mais variadas. Tanto podem coincidir com a circunscrição territorial de colectividades territoriais autónomas, ou com agrupamentos delas, como serem uma divisão territorial própria.

Uma vez que actualmente entre as autarquias territoriais estão reduzidas às freguesias e aos municípios, só em relação a eles é que pode haver coincidência territorial entre Administração desconcentrada e a Administração local do Estado, sendo poucos os serviços periféricos de âmbito municipal (administração local do Estado), onde se contam, para além de alguns estabelecimentos públicos locais (escolas, centros de saúde e hospitais), outros serviços administrativos, como as repartições de finanças, os serviços de registo e notariado e pouco mais.

No que respeita à administração desconcentrada de âmbito supramunicipal, ela seguiu uma divisão territorial que não coincide com autarquias territoriais, que não existem, por continuarem sem ser criadas as regiões administrativas. Mas aí encontramos vários níveis territoriais. O mais tradicional, e o de menor dimensão territorial, é o dos distritos administrativos, que ainda constituem a base de muitos serviços periféricos do Estado, especialmente na área da segurança e ordem pública, protecção civil, segurança social, entre vários outros. Num nível territorial mais amplo encontramos os serviços da administração regional do Estado. Aqui há essencialmente dois tipos de divisão territorial. A primeira é o dos agrupamentos de distritos, congregando os 18 distritos do Continente em vários grupos (2, 3, 4, 5, 6, 7) que constituem macro-regiões. A segunda divisão territorial é constituída pelas zonas (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e

Algarve), cuja divisão não coincide com as fronteiras dos distritos, sendo muito mais recente.

A primeira opção que há que tomar em matéria de desconcentração territorial tem a ver portanto com o número de níveis de desconcentração. Assumindo os três principais níveis que existem em Portugal (desconcentração local, distrital e regional), importa saber que circunscrição é que deve ser adoptada por cada serviço ou função administrativa desconcentrada. Deixando de lado a Administração local do Estado, que deve ser reservada para os serviços que exigem uma malha mais fina, por necessitarem de estar mais próximos dos cidadãos, a principal dificuldade surge na separação entre os serviços que devem ter âmbito distrital (ou sub-regional), com as 18 divisões correspondentes, e aqueles que devem ter âmbito regional (macro-regional), com menos circunscrições territoriais, tipicamente cinco.¹⁶⁰

2.3.7. Formas de organização e gestão dos serviços desconcentrados

Os serviços da Administração territorial do Estado (sector público administrativo) não gozam em geral de personalidade jurídica. São também serviços normalmente desprovidos de autonomia financeira, inseridos numa relação de hierarquia com os serviços centrais do Estado e com os correspondentes membros do Governo. Os seus dirigentes têm geralmente o estatuto de directores gerais.

Não dispendo de personalidade jurídica, a sua autonomia é limitada, não podendo contratar em nome próprio, nem terem autonomia patrimonial, nem serem patrimonialmente responsáveis pelos danos que causem. Sem autonomia financeira, a sua margem de actuação é escassa, desde logo pelos baixos limites à autorização de despesas. O seu financiamento é feito quase exclusivamente por via do orçamento do Estado, sendo poucos os casos de recursos financeiros próprios de montante significativo.

Há, porém, excepções. Assim, há serviços periféricos com personalidade jurídica, como sucede com as administrações regionais de saúde (a razão está no facto de elas gerirem os centros de saúde, que não têm personalidade jurídica, ao contrário do que sucede com os hospitais). E há serviços com autonomia financeira, como sucede com as comissões de coordenação e desenvolvimento regional. Teórica e constitucionalmente nada impede a atribuição de personalidade jurídica a certos serviços da Administração territorialmente desconcentrada, criando uma espécie de institutos públicos regionais. E também é possível ampliar os casos de autonomia financeira, dada a abertura legal para tal, mesmo na

¹⁶⁰ www.norte2015.com.pt, acessado aos 01.04.2016

ausência de receitas próprias com a dimensão exigida por lei. Mas no actual quadro legislativo nenhuma dessas soluções pode ser um padrão generalizado.

A generalidade dos serviços regionais desconcentrados é equiparada a direcções-gerais, presididas por um director regional, nomeadamente com dois vice-directores regionais.

Compreendem em geral várias direcções de serviços, que, no caso de direcções regionais genéricas, correspondem às diferentes direcções-gerais do respectivo ministério.

Quanto ao financiamento dos serviços periféricos, ele assenta essencialmente em dotações do orçamento do Estado. Mas não devem excluir-se, antes pelo contrário, os recursos próprios. É o caso das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (**CCDR**), que podem cobrar taxas sobre pareceres e estudos nomeadamente no âmbito da organização e gestão autárquica.

Há duas áreas onde a administração desconcentrada sofre de sérios “handicaps”¹⁶¹, que dizem respeito ao recrutamento de dirigentes e ao pessoal. Como se escrevia no Relatório da Missão para Reforma da Organização Territorial, entre os pontos negativos da situação actual conta-se «a rigidez que decorre da metodologia vigente de selecção de dirigentes da Administração e o respectivo estatuto, as dificuldades respeitantes à mobilidade territorial dos funcionários, bem como a inexistência de estímulos adequados e a reduzida dimensão média, em termos de atribuições e competências de recursos financeiros e humanos».

No modelo de administração territorial francês, que tanto influenciou o de Portugal, a tarefa de coordenação das administrações estaduais desconcentradas cabe aos prefeitos, respectivamente o prefeito departamental e o prefeito regional. São representantes do Governo, com poderes de tutela sobre as administrações autónomas (municípios, departamentos, regiões), mas também com funções de coordenação dos serviços territoriais do Estado. Isso permite conferir à administração estadual desconcentrada um alto grau de consistência e de entrosamento.¹⁶²

Conclui-se deste modo que em Portugal;

- a) A desconcentração constitui uma das directivas Constitucionais para a Administração Pública;
- b) O grau de desconcentração administrativa é relativamente baixo em Portugal, tendo sobretudo em conta a inexistência de autarquias locais de nível supramunicipal;

¹⁶¹ “Handicap” – Termo inglês que significa vantagem ou desvantagem. Pode também significar obstáculo ou incapacidade. Qualquer desvantagem que torna mais difícil o sucesso.

¹⁶² www.norte2015.com.pt, acessado aos 01.04.2016

- c) Importa superar as lacunas da desconcentração em algumas tarefas importantes da administração, nomeadamente nos domínios da investigação e inovação e da formação de pessoal da administração pública;
- d) Cumpre proceder à separação entre os serviços que devem ter âmbito distrital (segurança, protecção civil, etc.) e os que devem ter âmbito macro-regional, sem prejuízo de estes possuírem delegações sub-regionais, como sucede com algumas áreas (por exemplo, a saúde);
- e) Há que dar seguimento à orientação de fazer alinhar a divisão territorial dos serviços regionais, de modo a harmonizar as fronteiras dos diferentes serviços e a facilitar a sua coordenação horizontal; isso implica a adaptação da divisão regional de muitos serviços regionais, desde as administrações regionais de saúde às da segurança social;
- f) Enquanto a divisão territorial dos distritos for discrepante com a divisão territorial, as divisões sub-regionais dos serviços regionais não podem assentar nos distritos, devendo respeitar as fronteiras correspondentes;
- g) Agilizar os meios de recrutamento e gestão de pessoal e de gestão financeira dos serviços desconcentrados e equacionar a hipóteses de partilha de serviços técnicos ou auxiliares;
- h) Implementar mecanismos de coordenação horizontal dos serviços da administração territorial, preferivelmente por intermédio dos presidentes das **CCRD**, tal como previsto na lei, ou por outro meio alternativo apropriado;
- i) Assumir o lugar singular das **CCRD** na Administração desconcentrada do Estado, pelas suas vastas funções e recursos, pelos importantes poderes de que dispõe, pelo seu papel de interface com a administração autárquica, pela sua intervenção nos programas comunitários de investimento e na atribuição das ajudas comunitárias;
- j) Na perspectiva da recuperação da agenda da regionalização, proceder ao desenho dos serviços desconcentrados em função desse desiderato, procedendo às alterações necessárias.

3. CAPÍTULO - ENQUADRAMENTO CONTEXTUAL

A desconcentração administrativa em Angola, conduz toda interpretação deste trabalho na sua relação com o utente.

Toda trajetória começa por projectos de lei e leis constitucionais e suas derivações levam-nos directamente para a Constituição da República de Angola.

Considerando a CRA¹⁶³ como marco decisivo, nos seus termos reconhecesse no seu Título V, Capítulo I, Artigos 198.º e 199.º sobre a Administração Pública, seguras garantias, que tem sido premente preocupação do Estado a prossecução do interesse público, devendo no exercício da sua actividade, reger-se pelos princípios da igualdade, legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilização, proibição administrativa e respeito pelo património público. A prossecução deste interesse deve respeitar os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares.

Ao analisar a referida Constituição as inovações são grandes contributos para a ciência do Direito Constitucional e para a definição da prática constitucional por um sistema de governo presidencial.

3.1. ORGANIZAÇÃO DO PODER DO ESTADO E A DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA

A organização do poder do Estado tem sido um assunto ligado indiscutivelmente a desconcentração do poder do Estado e a sua administração.

Na senda da organização do poder do Estado, artigos seguidos do Título IV da Constituição dedicam a este assunto o reconhecimento horizontal dos órgãos de soberania e numa repartição vertical, nomeadamente Presidente da República, Assembleia Nacional e os Tribunais, que constituem o poder executivo, legislativo e judicial.

É dado assente que a preocupação do Estado reactivamente a desconcentração administrativa data desde 1975, altura da primeira Constituição da República no seu Capítulo VI, artigos 46.º e 47.º sobre a Organização Administrativa e Corpos Administrativos, estabelece que a República Popular de Angola divide-se administrativamente em Províncias, Conselhos, Comunas, Circulos, Bairros e Povoações, sendo que a administração local orienta-se pelos princípios da unidade e da descentralização e iniciativa local. Consta também, na lei n.º 23/92 de 16 de setembro, lei

¹⁶³ Constituição da República de Angola

de revisão constitucional de 1992, Capítulo VII, Do Poder Local Artigo 147º, que estabelece no seu nº 1 e 2 que, os órgãos administrativos locais são unidades administrativas locais desconcentradas do poder central que visam assegurar a nível local a realização das atribuições específicas da administração estatal, orientar o desenvolvimento económico e social e assegurar a prestação dos serviços comunitários da respectiva área geográfica e a lei própria estabelecerá o tipo de órgãos administrativos locais, sua organização, atribuições e funcionamento.

Actualmente, e como garantia segura da preocupação do Estado em relação a desconcentração administrativa, podemos identificar no seu Título V, sobre Administração Pública Capítulo I, Princípios Gerais, Artigo 198.º, no nº 1 e 2, a Administração Pública prossegue, nos termos da Constituição e da lei, o interesse público, devendo, no exercício da sua actividade, reger-se pelos princípios da igualdade, legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilização, probidade administrativa e respeito pelo património público. A prossecução do interesse público deve respeitar os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares e Artigo 199.º nos seus números, a Administração Pública é estruturada com base nos princípios da simplificação administrativa, da aproximação dos serviços às populações e da desconcentração e descentralização administrativas.

A lei estabelece as formas e graus de participação dos particulares, da desconcentração e descentralização administrativas, sem prejuízo dos poderes de direcção da acção da Administração, superintendência e de tutela administrativas do Executivo. A lei pode criar instituições e entidades administrativas independentes. A organização, o funcionamento e as funções das instituições administrativas independentes são estabelecidos por lei.

As entidades privadas que exerçam poderes públicos estão sujeitas à fiscalização dos poderes públicos, nos termos da Constituição e da lei.

3.1.1. Poder local na Constituição Angolana

A noção histórica de Poder Local em Angola está vinculada ao colonialismo, patrimonialismo e personalismo no exercício de poder político. Porém, num regime democrático o poder deve ser visto noutra ângulo, a partir de noções de descentralização e participação da cidadania no poder político. Esta visão inverte totalmente a dinâmica com a qual é analisada a categoria do Poder Local, agora pautado na sociedade civil e nos movimentos sociais e sua relação com a sociedade política.

No plano jurídico-formal, o ordenamento jurídico Angolano permite a existência de três elementos de Poder Local, designadamente: as Autarquias Locais, as Autoridades Tradicionais e as outras formas de participação dos cidadãos. Em Angola o Poder Local é dado, como é evidente, pela nova Constituição da República (art.º 213, nº 2, da CRA).

Conforme Feijó (2001)¹⁶⁴, o Poder Local deve ser analisado no contexto histórico, político e jurídico. No plano histórico o Poder é explicado pela necessidade que têm os habitantes de uma determinada parcela de território de se organizarem em função das relações de vizinhança e dos interesses comuns e próprios. No plano político, o Poder Local quer significar a necessidade que têm as populações de um determinado território de se auto-administrarem e de gerirem autonomamente os seus interesses próprios e comuns. No plano jurídico, o Poder Local funda-se nos princípios da autonomia local e da descentralização administrativa.

Segundo o autor, na esteira de Virgílio Fontes Pereira, entende que Poder Local deve ser definido como aquele Poder Político, originário ou derivado, exercido nos termos da lei ao nível das comunidades locais, através de órgãos descentralizados, de instituições organizatórias tradicionais e de outras formas de participação democrática das populações, visando a satisfação dos seus interesses próprios. Nas instituições organizativas tradicionais, Poder Local é também um Poder Tradicional, ou seja, é o poder exercido pelas Autoridades Tradicionais baseado nas regras costumeiras desenvolvidas ao longo de dezenas, centenas ou milhares de anos. O Poder Local é originário, nalgumas das suas manifestações, por ser anterior ao Estado ou até mesmo se desenvolver fora dele e é representado pelo Poder Tradicional e exercido pelas Autoridades Tradicionais que é em Angola, uma manifestação do Poder Local. É certo que para ser considerado Poder Local, é necessário um reconhecimento constitucional e estadual. No caso das Autoridades Tradicionais, não basta a lei ou acto de reconhecimento definirem as condutas. Estas por ser anteriores à lei ou ao reconhecimento, abarcam necessariamente um espectro maior e imprevisível. Assim tratando-se de condutas **praeter legem**¹⁶⁵, devem ser entendidas e todas as práticas costumeiras que estiverem fora da previsão do legislado, mas que não contrariam o direito positivo, serão considerados legais e em conformidade com o estado de direito. Entende-se que Autoridade Tradicional é quando uma pessoa ou grupo social obedece a um outro porque tal obediência é proveniente do hábito herdado das gerações

¹⁶⁴ FEIJÓ, C. (2001a). O Poder Local em Angola. In Problemas Actuais do Direito Público Angolano – Contributos para a sua Compreensão. Coimbra: Almedina.

¹⁶⁵ Costumes não abrangidos pela lei, mas que completam o sistema legislativo

anteriores. A tradição é extrínscica ao líder. A Autoridade Tradicional não anula a presença de outras, tais como habilidades pessoais.

Ainda de acordo ao mesmo autor, o Poder é derivado quando resulta da lei, ou seja, surge por atribuição ou permissão legal. As Autarquias Locais constituem um exemplo mais acabado de um elemento do Poder Local que resulta da atribuição legal, enquanto que as outras formas de participação dos cidadãos resultam de permissão legal.

Em Angola com a revisão da Lei Constitucional de 1992, da qual resultou a Lei nº 23/92 de 16 de Setembro, tendo em conta a evolução do Estado Angolano, foram incluídos na Lei Constitucional actual, dois processos constituintes, cujas comissões constituintes, aprovaram em matéria ligada ao poder local, vários princípios. O art.º 213 no nº 1 da Constituição estabelece:

1º. O poder local é um fenómeno do âmbito do poder político, que tem na sua base o princípio da descentralização político-administrativa.

2º. O poder local é um fenómeno que co-envolve a organização democrática do Estado (como se referia no artigo 145.º da Lei Constitucional de 1992).

3º. Quanto ao seu âmbito, o poder local compreende na Constituição da República de Angola, de forma inédita no direito comparado e traz consigo três formas organizativas: Autarquias locais; As instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos (art.º 213, nº 2, da CRA).

Na CRA¹⁶⁶, «poder local» corresponde a uma expressão constitucional que assinala enfaticamente a presença de uma verdadeira dimensão do poder político (democrático e tradicional). Em contraposição não estamos na presença de um simples segmento da Administração Pública, a CRA coloca a regulação do poder local fora da matéria da Administração Pública, surge num título separado do título sobre a organização do poder do Estado.

Os princípios presentes na constituição, com pertinência para análise do processo de descentralização, são o princípio da autonomia local; princípio descentralização administrativa; o princípio da desconcentração administrativa; o princípio da descentralização e desconcentração financeira; o princípio do Estado unitário; o princípio do exercício harmonioso do poder e a promoção e consolidação da unidade nacional; o princípio da eleição por sufrágio universal; livre, secreto, igual e periódico dos órgãos representativos do poder local (**Poulson, 2009**)¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Constituição da República de Angola

¹⁶⁷ POULSON, L. (2009). *As autarquias locais e as autoridades tradicionais no direito angolano*. Luanda: Editora casa das ideias.

Segundo **Feijó (2001)**¹⁶⁸, na discussão da matéria ligada ao poder local em particular, assistiu-se a um interessante debate sobre a descentralização. Uns defendiam uma efectiva autonomia política, administrativa e financeira das unidades político-administrativas (provincias – Estado), no âmbito de uma real descentralização e desconcentração do poder, outros defendiam a autonomia local e a descentralização e a desconcentração administrativas no quadro de um Estado unitário e da promoção e consolidação da unidade nacional.

Até ao momento prevalece o Estado unitário e uma desconcentração dos serviços administrativos. Feijó argumenta ainda que numa futura revisão constitucional, para um Estado democrático de direito, a constituição deverá consolidar estes princípios; pluralismo de organização e de centros de decisão administrativa e princípio da descentralização e desconcentração administrativa (princípio da autonomia local). (**Poulson, 2009**)¹⁶⁹

3.1.2. Evolução histórica do poder local em Angola

Para uma melhor implementação do poder local ou das autarquias locais, há necessidades que haja uma boa estruturação, planificação, implementação, execução e uma lei bem específica que dá o suporte ao poder local. Por exemplo a evolução do poder local em Portugal, também passou por vários processos, como nos diz (**Bilhim 2004**)¹⁷⁰.

Miguel (2014)¹⁷¹ vem narrar sobre o processo do poder local em Angola do seguinte modo: “O poder local é uma realidade antiga em Angola, quer dizer, existe e está organizado antes do surgimento do Estado moderno efectivamente. Durante a fase da ocupação colonial, o território angolano era gerido por unidades políticas, sobretudo reinos dirigidos por um soberano, de acordo com um sistema de filiação ou de linhagem cuja origem do poder assentava nos antepassados, num desígnio sobrenatural.”

Na realidade, havia reinos com grandes poderes, extensos e com diversas instituições. De entre os mais conhecidos encontra-se o do Congo, os não menos importantes de Kassanje, Ndongo, Matamba, Bailundo e Kwanhama. Simultaneamente, outras unidades políticas organizavam-se em formas mais simples, em conjuntos de comunidades ligadas pelo parentesco ou por um antepassado comum mítico, sem um poder centralizador e com instituições políticas muito simples. Outros ainda, à semelhança dos caçadores recolectores

¹⁶⁸ FEIJÓ, C. (2001a). O Poder Local em Angola. In Problemas Actuais do Direito Público Angolano – Contributos para a sua Compreensão. Coimbra: Almedina.

¹⁶⁹ POULSON, L. (2009). As autarquias locais e as autoridades tradicionais no direito angolano. Luanda: Editora casa das ideias.

¹⁷⁰ BILHIM, J. (2004). A governação nas autarquias locais, Lisboa: Editora SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação

¹⁷¹ MIGUEL, J. C. (2014). Poder local público e as autoridades tradicionais em Angola, caso particular do Cunene

atuais do Sudoeste de Angola, apenas assentes no grupo doméstico, sem outra chefia que não a do poder paternal (Miguel, 2014, citando, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento & Ministério da Administração do Território do Governo de Angola, 2003). Como resultado de todas estas reconfigurações sociopolíticas e económicas, temos actualmente como chefes, entidades que raramente encaixam nos moldes clássicos, ao contrário do passado. Os actuais chefes tradicionais estão colocados em muitos casos por conveniência política em certas localidades.

De qualquer modo, baseados numa tradição que assenta em factores de hereditariedade, as autoridades tradicionais vêm agora a sua existência reconhecida pela Constituição, mas o que será efectivamente o seu papel, ficará consignado nos instrumentos reguladores do exercício da sua actividade. O enquadramento histórico que se segue apresenta de forma detalhada, as principais evoluções históricas do poder local em Angola:

a) Período colonial

A durabilidade do período colonial foi de aproximadamente 500 anos, longo período de administração. Em 1482, as instituições municipalizadas nalgumas localidades, neste período, eram quase uma cópia do modelo de municipalizado vigente na altura em Portugal. Mas, especialistas angolanos como Feijó, afirmam que as municipalidades criadas na altura pelos colonizadores em Angola, tinham um carácter variável das existentes na capital portuguesa, apenas utilizando as mesmas designações de divisões administrativas (Miguel, 2014: 34, citando Poulson, 2009)¹⁷².

Angola foi tida durante muitos anos como colónia de Portugal, este período foi marcado, simplesmente, pelo volume de construções de infraestruturas. Já em finais do século XIX, a política administrativa da colónia demarca-se de forma mais visível, administrativamente o território estava dividido em distritos, conselhos, Circunscrições administrativas, postos administrativos, Câmaras Municipais, Comissões Municipais e Juntas de Freguesias.

No ano de 1975 a divisão político-administrativa compreendia 16 distritos, 120 Concelhos, 37 Circunscrições Administrativas, 423 Postos Administrativos, 72 Câmaras Municipais, 47 Comissões Municipais e 34 Juntas de Freguesias. Por outro lado, os distritos que tinham a competência de aprovar e executar os seus planos urbanos, recensear e registar a população, reportavam ao Governador-geral, que era a entidade que procedia à sua nomeação e exoneração¹⁷³.

¹⁷² Idem

¹⁷³ (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento & Ministério da Administração do Território do Governo de Angola, 2003).

Conselhos e Câmaras Municipais ficavam reservados às atividades como distribuição e comercialização de água e luz, construção de moradias sociais e infraestruturas de apoio tais como, hospitais, escolas, estradas e jardins. Para além da existência de órgãos administrativos, verificava-se nesta época uma tendência descentralizadora dos serviços, quer pela autonomia (administrativa, patrimonial e financeira) na prestação dos seus serviços, quer pelo facto de em muitos domínios se regerem por diplomas, distintos daqueles que vigoravam na metrópole. A administração, na época, estratificou a sociedade em classes e por essa razão, existiam no território dois grandes blocos de normas: - O primeiro constituído por aquelas que regulavam os direitos, deveres e garantias dos cidadãos portugueses e os assimilados, o segundo, pelos que regulavam a situação jurídica dos indígenas.

Entretanto, havia apenas uma lei, que regulava o regime jurídico dos funcionários públicos na metrópole e nas províncias ultramarinas. Em Angola, regulava ainda, sem distinção, quer o serviço prestado na função pública quer o prestado nas empresas ou outros serviços fora do Estado

Em 25 de Abril de 1974, inúmeras situações que criaram instabilidade política em Portugal, tiveram um profundo impacto em Angola, a esta situação juntaram-se outras que resultaram numa nova situação política na antiga colónia. Por outro lado, a liderança de Portugal pelo general António de Spínola¹⁷⁴, estava dividida, por um lado defendia a continuidade de autoridade sobre a colónia, por outro os Movimentos de jovens radicais das Forças Armadas, defendiam a autodeterminação e rápida independência das colónias. Em finais de Julho do mesmo ano, o general viu-se obrigado a declarar uma política geral de autodeterminação para todas as colónias (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento & Ministério da Administração do Território do Governo de Angola, 2003). Após este acontecimento, a questão era saber se haveria ou não lugar para a realização de um referendo popular nas colónias para votar nos partidos aptos a assumir o poder, e qual o momento certo para a proclamação da independência.

No dia 11 de Novembro de 1975, Angola tornava-se numa nação independente. A proclamação e o reconhecimento da independência dão ao país a qualidade de Estado soberano. Como consequência lógica, a primeira grande alteração que o país registou foi a aprovação de uma Lei Constitucional, instituição do Hino Nacional e do símbolo da República¹⁷⁵.

¹⁷⁴ António Spínola (1918-1996)- Militar e político Português, 14º Presidente da República Portuguesa

¹⁷⁵ (Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social de Angola, 2003).

b) Pós-independência

Em 1975, com a independência, duramente alcançada, as mudanças foram imediatas do ponto de vista da administração. Existiam inúmeras leis, regulamentos, sobretudo no domínio dos registos, notários, alfândegas e diamantes, estabelecidos pelos colonizadores. Com o surgimento da Lei Constitucional no mesmo ano, estabelece-se uma nova divisão administrativa, passando a haver unidades territoriais designadas por províncias, concelhos, comunas, bairros e povoações. Seis anos depois, viria a aprovar-se a Lei n.º 7/81 de 4 de Setembro, sendo a administração pública formalmente institucionalizada apenas nos escalões provinciais, municipais e comunais, remetendo-se a regulamentação especial, a organização do estado ao nível dos bairros e povoações. A comuna deixa de formalmente integrar a Administração Local em 1989, tendo sido recuperada dez anos mais tarde com a aprovação da Lei nº 17/99 de 29 de Outubro.

Em 1999, o modo de funcionamento da nova administração, diferenciou-se da gestão colonial. Na origem, estavam as questões políticas que se viveram entre 1977 e 1991, no âmbito de um regime de Estado-Partido, em que era o partido político no poder, o MPLA - Movimento Popular de Libertação de Angola, quem dirigia a Administração Pública e o Estado. Os programas da administração eram simultaneamente os do partido e vice-versa. Na sua organização, contavam-se 18 Ministérios e 6 Secretarias de Estado, isto a nível central. Relativamente ao nível local, a organização do Estado fragmentava-se em 18 províncias, cada província com os seus respetivos municípios e comunas. Este número, entretanto, foi-se alterando progressivamente, com as constantes mudanças da Lei Orgânica dos serviços centrais e locais do Estado, de referir que em 1991 existiam já 19 Ministérios e 8 Secretarias de Estado (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento & Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social de Angola, 2003).

Santos (2012)¹⁷⁶ refere, porém, que é claro também, que se o conceito de município é pré-constitucional, o mesmo não se pode dizer da realidade municipal em Angola. Em Angola o poder local que preexistia ao Estado não era o poder dos municípios, mas o das suas autoridades tradicionais. Esse poder não fora reconhecido, nem na primeira Lei Constitucional, nem na Lei Constitucional de 1992, mas viria a sê-lo pela Constituição, em 2010. Antes da independência nacional, os factos históricos e a legislação referentes ao

¹⁷⁶ Santos, O. (2012). O município na constituição angolana. Curso de pós – graduação em direito municipal comparado dos países de língua oficial portuguesa, Instituto de Ciências Jurídico- Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Policopiado.

período da administração colonial mostram que o problema da administração local girou, no fundo, em torno da questão municipalismo versus poder tradicional (Virgílio Fontes Pereira, *O Poder Local*, citado por Santos, 2012). Porém, como este autor observa “é preciso, desde logo, prevenir no sentido de se evitar a transposição, sem mais, dos argumentos que são aduzidos para apreciação da tradição e posicionamento histórico, político, jurídico e administrativo do município em Portugal continental para a realidade verificada em Angola” (ibidem). Acrescenta o autor, em conclusão que em Angola, não se verificou, no período colonial, um movimento municipalista nos mesmos termos que o sucedido na Europa e em Portugal metropolitano, em particular. Havia sido a própria autoridade colonial, contrariando o discurso secular, a chegar à conclusão, em 1961, de que não estavam ainda criadas as condições para a imposição de formas municipalistas. O verdadeiro fundamento da construção do poder local nas condições específicas do território devia assentar na evolução das instituições político-comunitárias tradicionais (Santos, 2012, citando Virgílio Fontes Pereira)¹⁷⁷.

Após esta abordagem sobre evolução histórica do poder local em Angola, agora vamos afirmar os três grandes períodos relevantes pós-independência:

O primeiro corresponde à existência de uma lei comum que regulava as relações jurídicas de emprego, quer no sector administrativo quer no empresarial. Trata-se da Lei Geral de Trabalho de 1981, que servia de instrumento de suporte para regulação do modo de constituição e extinção do vínculo jurídico-laboral com a administração.

No segundo período, pela primeira vez na história da Administração Pública angolana, surge a figura de Ministro de Estado, na sequência da Lei de Revisão Constitucional (Lei n.º 1/86 de 1 de Fevereiro), que responsabilizava o Ministro de Estado por coordenar e dirigir a atividade governativa dos diversos órgãos da Administração Central do Estado, que se encontravam inseridos nas respectivas esferas de acção e a prestar contas regularmente ao Chefe do Governo. As áreas de governação foram delimitadas, convencionando-se chamar de “esferas”, sendo que existiam quatro esferas, designadamente:

- Esfera de defesa e segurança; Esfera económica e social;
- Esfera produtiva;
- Esfera de inspeção e controlo estatal. Apenas os Ministérios das Relações Exteriores e da Justiça dependiam directamente do Chefe do Governo. Disto resulta que, cada Ministro ou Secretário de Estado respondia em primeira linha perante o Ministro de

¹⁷⁷ Santos, O. (2012). O município na constituição angolana. Curso de pós – graduação em direito municipal comparado dos países de língua oficial portuguesa, Instituto de Ciências Jurídico- Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Policopiado.

Estado, responsável pela esfera governativa em que se integrava o respectivo Ministério e este por sua vez respondia perante o Chefe do Governo.

O terceiro período integra a opção do Estado pela via socialista do desenvolvimento, marcada pela criação do Sistema Económico-Financeiro (SEF) em 1988. O SEF não conseguiu atingir os objectivos preconizados, sendo forçosamente interrompido pela nova mudança no sistema político angolano. Em 1991 termina o sistema de partido único e implementa-se o multipartidarismo com a aprovação, em Março, da Lei n.º 12/91. O Estado angolano entra na era do Estado democrático e de direito, alteram-se os principais blocos legislativos económicos e sociais, incluindo a Lei Constitucional de 1975. Este diploma destinava-se principalmente à criação das premissas constitucionais necessárias à implantação da democracia pluripartidária, garantindo reconhecimento dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, assim como a consagração dos princípios basilares da economia de mercado.

A Lei n.º 17/90 de 20 de Outubro marca o início da reforma administrativa no país, sendo o mais importante diploma legislativo da Administração Pública angolana. Rege-se pelos princípios da separação do regime laboral, expressamente consagrada no seu Artigo 3º. A Lei n.º 17/90 retira a competência da Lei Geral do Trabalho como fonte das normas reguladoras das questões ligadas ao regime de emprego na Administração Pública, que passa doravante a reger-se por leis próprias diferentes daquelas estritamente aplicadas ao sector empresarial público ou privado. Criaram-se ainda os princípios gerais sobre a estruturação dos serviços públicos; O modo de constituição da relação de emprego na Administração Pública; O regime de promoção, remuneratório, disciplinar, da segurança social e os princípios de gestão da função pública. O diploma visava corrigir os manifestos desajustamentos e desequilíbrios da Administração Pública após a independência, adequando-a ao novo quadro de exigências e conhecimentos que se requer nos serviços públicos do Estado.

Todos estes princípios foram posteriormente regulamentados, desenvolvidos de forma mais concreta em outros diplomas, num amplo movimento legislativo que vai de 1991 a 1996.

Poulson (2009) vem descrevendo sobre a evolução da constitucionalidade do poder local da seguinte forma.

Para compreensão do sentido e alcance do poder local, como bem sugere (Feijó citado, por Poulson, 2009)¹⁷⁸ é necessário diagnosticar como é que este, era compreendido nos

¹⁷⁸ POULSON, L. (2009). As autarquias locais e as autoridades tradicionais no direito angolano. Luanda: Editora casa das ideias.

períodos anteriores, nomeadamente no período anterior à colonização (até 1482), no período colonial (1482 a 1975), e no período monolítico (1975 a 1991-1992):

a) Período Anterior à Colonização

No período anterior à colonização do território que hoje é Angola, existiam vários reinos. Esta forma de organização política fortemente centralizada na pessoa do Rei era bastante sólida. Contudo, os soberanos dos reinos de Angola, apesar de constituírem o garante da paz e simbolizarem a unidade dos reinos, eram auxiliados por entidades locais desconcentradas. No reino do Congo, por exemplo, havia os manis, que, de forma desconcentrada e descentralizada, desenvolviam importantes funções administrativas de um dos maiores e mais emblemáticos reinos pré-coloniais. Por isso, é falsa a ideia de que nos reinos pré-coloniais não havia poder local, ou que estes se confundiam com o poder dos soberanos. Na verdade, estes reinos achavam-se com uma estrutura de tipo feudal, onde encontrávamos várias entidades, pequenos reinos ou sobados a prestarem vassalagem aos grandes reinos.

Assim, a estrutura dos reinos no período que antecedeu a colonização oferecia um poder local fortemente marcado pela existência de “feudos”, “reinos” (pequenos e fracos), ou sobados, legitimados pela tradição e que exerciam poderes administrativos e culturais nas respetivas localidades.

Portanto, estamos diante de uma realidade que hoje designamos de «autoridade tradicional», ou, no dizer de alguns autores, «instituições organizadoras tradicionais», ou, ainda, «instituições tradicionais».

b) Período Colonial

O período colonial em Angola durou cerca de quinhentos anos. Neste longo período de administração colonial importa distinguir duas fases, de acordo com o regime jurídico.

- 1ª Fase da colonização – Período Absolutista

Há duas correntes de opinião para caracterização do poder local neste período (1482 a 1822): a primeira é a do jus publicista português **Marcelo Caetano**, que considera que as instituições municipalizadas criadas nesse período em algumas localidades do atual território de Angola eram uma «réplica» ou decalque do modelo de poder de carácter municipalizado em vigor nesse período em Portugal; A segunda corrente, defendida pelo jus publicista angolano Carlos Feijó, refuta os argumentos da primeira corrente, considerando que as municipalidades criadas nesse período tinham um carácter diverso das existentes na metrópole.

- 2ª Fase da colonização – Período Liberal

Importa dividir esta segunda fase do período colonial, tendo em conta o regime jurídico colonial, nas seguintes subfases:

- Período de implementação dos Códigos Administrativos Coloniais (1820 a 1910) - Assistiu-se nesse período à jurisdição da colonização portuguesa em Angola. A metrópole fez aprovar diversos códigos administrativos que vinculavam a então província de Angola. Esses códigos, uns centralizados e outros descentralizados, uns uniformes e outros especializados, definiam juridicamente o modo de estar e a conduta das populações nas colónias ultramarinas.
- Período de consolidação dos Códigos Administrativos coloniais (1911 a 1930) - Com a instauração da República em 1910 e a conseqüente conformação constitucional de 21 de Agosto de 1911, o modelo de especialização consagrado nos códigos administrativos passou a vigorar de facto nas colónias ultramarinas. O regime ou modelo de especialização é aquele que atende à particularidade de cada província ultramarina. Ou seja, a administração portuguesa achava-se descentralizada e possuía leis que atendiam à especialidade das civilizações de cada província.
- Período de desenvolvimento dos Códigos Administrativos (1930 a 1972) - Neste período assistiu-se à aprovação de vários códigos coloniais que acentuaram a tendência de especialização da colonização portuguesa em Angola. Desde logo, em 1930, aprovou-se o «Acto Colonial», pelo decreto n.º 18570, de 8 de Julho; A Carta Orgânica do Império Colonial Português, pelo decreto n.º 23228, de 15 de Novembro de 1933; A Reforma Administrativa Ultramarina (RAU) foi aprovada pelo decreto-lei n.º 23229. Para Carlos Feijó, «na RAU, é de destacar o enquadramento das chamadas «autoridades gentílicas» e respetivas populações na administração colonial, segundo os usos e costumes locais. O enquadramento do poder tradicional acentua-se com a publicação, em 1954, do estatuto dos indígenas, que permitia a regulação, pelos usos e costumes locais, das relações (mesmo políticas e administrativas) entre os indígenas. No período de 1960 a 1972 assistiu-se, fruto das pressões internacionais contra o colonialismo em geral e o colonialismo português em particular, a uma profunda reforma na legislação administrativa portuguesa, com incidência nos seus territórios coloniais ultramarinos. Assim, assistiu-se à eliminação da ordem jurídica do hostilizado

estatuto do indigenato pelo decreto-lei n.º 43893, de 6 de Setembro, e a aprovação do decreto n.º 43896, de 6 de Setembro de 1961, que, no dizer de Carlos Feijó, reconhece, por um lado, que não era aconselhável impor a fórmula municipalista sem que se verificasse primeiro os pressupostos da sua implementação e, por outro, que é necessário dar forma e expressão a certas formas do institucionalismo local que podem articular-se, com vantagem, no esquema geral da administração, com respeito manifesto pela tradição e pelos hábitos das populações. Dito de outro modo: era urgente organizar as regedorias, de forma a fazer participar os vizinhos na gestão dos interesses comuns de acordo com processos tradicionais. Já na última etapa do período colonial, assistiu-se à aprovação de duas importantes leis orgânicas do ultramar e estatuto político administrativo: o primeiro em 1963 e o segundo em 1972, que, segundo alguns autores, «situava as províncias ultramarinas entre autarquias e Estado federado».

c) Período Monolítico

Este período tem o seu início com a independência de Angola em 11 de Novembro de 1975 e termina em 1992, com a publicação da Lei Constitucional de 16 de Setembro.

Para análise do poder local nesse período da história recente de Angola é aconselhável proceder à seguinte distinção: o poder local na Constituição, e o poder local na lei. Deste modo, passamos a escarpelizar cada um dos seguintes aspectos:

O Poder local na Constituição (1975). A Constituição de 1975 consagrava a criação de um Estado democrático e de direito que assentava, entre outros, no princípio da descentralização administrativa, no princípio da iniciativa local, e na criação das autarquias locais. Este desiderato constitucional ficou, então, prejudicado pela opção pelo marxismo-leninismo, adoptado pela revisão constitucional ocorrida em 7 de Fevereiro de 1978. Como refere (Poulson, 2009, citando Feijó)¹⁷⁹ “a teoria marxista-leninista sobre o Estado não admitia a existência de outra pessoa colectiva pública distinta do Estado, muito menos territoriais ou autarquias locais”. Contudo, de acordo com os princípios e regras hermenêuticas constitucionais, as autarquias locais poderiam ser criadas com o referido quadro constitucional. Por outro lado, o princípio da iniciativa local permitia o reconhecimento do poder tradicional (autoridades tradicionais) e as outras formas de

¹⁷⁹ POULSON, L. (2009). As autarquias locais e as autoridades tradicionais no direito angolano. Luanda: Editora casa das ideias.

participação dos cidadãos. Portanto, a Constituição de 1975, mesmo com a revisão de 1975, não impedia a criação e o reconhecimento de um poder local em Angola.

d) Período Democrático.

Vários foram os acontecimentos que influenciaram as alterações constitucionais ocorridas em 1991 e 1992. Podemos, desde já, recensar os acontecimentos seguintes:

- A alteração do sistema de direcção centralizada da economia em Angola (1985);
- O fim do sistema socialista em Angola (1987);
- Os acordos tripartidos de Nova Iorque, que puseram fim à invasão do território angolano (1988);
- A queda do muro de Berlim e o fim da guerra-fria (1989);
- Os acordos de Bicesse (1991).

Assim foi o processo de evolução histórica do poder local em Angola, na visão de vários autores e como prevê a própria Lei Constituição e como a história narra. Tanto como referem Miguel (2014)¹⁸⁰ e Poulson (2009)¹⁸¹, o poder local em Angola já existia muito antes da efectivação do Estado moderno, era aplicado sobretudo por reinos dirigidos por um soberano, de acordo com um sistema de filiação ou de linhagem cuja origem do poder assentava nos antepassados, num desígnio sobrenatural.

Angola teve alguns antecedentes da descentralização, muito antes, conseguiu a sua independência de Portugal em 1975, data em que estala uma longa e dura guerra civil que demora 27 anos. Desde o período da independência, 1975 até ao período de abertura democrática 1992 (1975-1992), em 1975 vigorava o princípio da centralização Administrativa assumida pela Revisão Constitucional de 7 de fevereiro de 1978 e posteriormente foi aprovada a Lei dos órgãos Locais do Estado (LOLE) Lei 7/81 de 4 de Setembro. Em 1992, com aprovação da Lei de Revisão Constitucional Lei 23/92 de 16 de Setembro, foi instaurado o sistema democrático no País e conseqüente a passagem do monopartidário para o Multipartidarismo democrático. Em 1999 foi aprovada a lei 17/99 de 29 de Outubro e em 2007 e o decreto – Lei 2/07 de 3 de Janeiro. E mais recentemente, após aprovação da Constituição de 2010, foi aprovada a Lei 17/10 de 29 de Julho sobre Organização e Funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado, revogada

¹⁸⁰ MIGUEL, J. C. (2014). Poder local público e as autoridades tradicionais em Angola, caso particular do Cunene

¹⁸¹ POULSON, L. (2009). As autarquias locais e as autoridades tradicionais no direito angolano. Luanda: Editora casa das ideias.

pela Lei 15/16, que estabelece os princípios e normas de organização e funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado aos quais é aplicável nos escalões Provinciais, Município e infraMunicipal. Desde a independência, Angola construiu um governo altamente centralizado. Grande parte dos serviços públicos básicos é prestada a partir de uma perspetiva central. Desde o começo dos 80, os organismos internacionais incluíram programas de descentralização administrativa nos seus programas de ajuda aos governos africanos.

No fim de 2001, o governo aprovou o Plano Estratégico para a Desconcentração e Descentralização. Essencialmente, o plano prevê um processo gradual de descentralização, que primeiro deve passar pela desconcentração até culminar na criação de autarquias locais autónomas. Desconcentração, Descentralização e Autarquias locais autónomas

A guerra em Angola chega ao seu fim a 4 de abril de 2002, com a assinatura oficial do Memorando de Entendimento de Luena, Complementar ao Protocolo de Lusaka, subscrito em novembro, 1994.

O Protocolo de Lusaka, impulsiona o processo de descentralização e estabelece que a Reconciliação nacional significa que de acordo com a Lei Constitucional da República de Angola a administração do país seja efectivamente descentralizada e desconcentrada e que as autoridades provinciais devem ter autonomia na matéria administrativa, financeira, tributária e económica¹⁸². A Constituição de 1992 estabelecia (art.º 145-7) que a organização do Estado no nível local compreende a existência de governos sob nacionais (autarquias locais) e estrutura administrativa local. De acordo com a Lei Constitucional, as autarquias locais devem ter órgãos representativos eleitos.

Deste modo, o Governo Angolano aprova em janeiro de 2007, o Decreto-Lei 02/07 que reforça o processo de descentralização de Angola ao estabelecer três novos elementos fundamentais:

- Cria a base legal que permite que os municípios se convertam em unidades orçamentadas.
- Introduce estruturas para a planificação provincial, municipal e comunal com a participação dos cidadãos através da constituição obrigatória dos Conselhos de Auscultação e Concertação Social - CACS.

¹⁸² (Manual de Jornalistas - a descentralização e autarquias em Angola, 2013).

- Esclarece as competências e atribuições dos Governos Provinciais e as Administrações Municipais e Comunais.

Com a publicação da nova Constituição da República de Angola, em Fevereiro de 2010, introduz-se um capítulo denominado «poder local», onde se determina a existência de órgãos autónomos de poder local e, em particular, se estabelece a possibilidade de criação de autarquias locais.

A Constituição determina que a organização e funcionamento das autarquias locais, assim como a competência dos seus órgãos, sejam regulados pela lei em harmonia com o princípio de descentralização administrativa.

Com o desenrolar deste processo, o Governo traça um projecto piloto para experimentação do funcionamento deste embrião, o chamado processo de descentralização em Angola.

Em 2004, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Ministério da Administração do Território, o Ministério das Finanças e o Ministério do Planeamento põem em marcha o Projecto de Descentralização e governação local.

3.1.3. Reforma administrativa em Angola

A reforma administrativa Angolana iniciou-se no 1990, mas o primeiro programa de reforma foi aprovado apenas em 2000, ou seja, 10 anos depois.

Um dos grandes objectivos do Governo é a contínua reforma da Administração Pública, um sector de grande importância para o desenvolvimento do país, e cujo desempenho se repercute, particularmente, na actividade económica.

O Programa de Reforma Administrativa (PREA), iniciado nos anos 90, e que hoje conhece uma fase de relançamento, é um processo complexo que visa atingir múltiplos objectivos, entre os quais avultam o melhoramento da capacidade administrativa de governar do Estado, maior eficiência e eficácia no atendimento aos cidadãos, reforço do sentido de missão e comprometimento do servidor público com a prestação de melhores serviços aos cidadãos e a qualificação dos recursos humanos afectos à Administração Pública.

As regras que regem a organização do pessoal de qualquer país que vise a modernização inserem-se em cinco categorias: o homem certo para o lugar certo; a optimização dos recursos; a busca da qualidade em vez da quantidade, a inovação e a criatividade e; a produtividade (Martins, 2007)¹⁸³.

O cidadão, quando em contacto com os serviços públicos, pretende que os seus problemas sejam resolvidos com celeridade, sobretudo agora que o país está a conhecer um grande

¹⁸³ Citado por Mestre Benvindo Luciano, Sociólogo e Docente Universitário

crescimento económico, que se traduz particularmente no surgimento de muitas empresas em todas as regiões.

Para António Pitra Neto¹⁸⁴, os programas de reforma, em geral, têm quase sempre de acompanhar a dinâmica da vida, mas os de reforma administrativa devem ser efectivos e saber prever e gerir as pessoas e as coisas, à luz de valores, princípios, normas legítimas e legais. Só desta forma a Administração pode estar compaginada com a vida in totum¹⁸⁵ e impulsioná-la adequadamente.

Uma particular atenção tem sido dada, no quadro da reforma administrativa, à elevação do nível de desempenho dos recursos humanos da Administração Pública, incutindo-se neles o sentido de urgência na execução das tarefas, para se eliminar a cultura da despreocupação.

A actual dinâmica da vida nacional já não se compadece com serviços públicos que tenham procedimentos morosos, que só dificultam a vida do cidadão que espera da Administração Pública uma actuação que resolva, por via de mecanismos simples, os seus problemas.

O servidor público deve estar permanentemente disponível para atender com um serviço de qualidade os cidadãos que a ele recorrem e que podem ser, por exemplo, potenciais investidores, necessários à revitalização da nossa economia, nesta fase de reconstrução do país.

Não é, pois, por acaso que o Governo adoptou também, no quadro do PREA, um sub-programa de desburocratização e simplificação administrativas, que tem, entre outros, o objectivo específico de “eliminar progressivamente as disfunções burocráticas que desincentivam e dificultam o empreendimento privado”.

São variadas as insuficiências que a Administração Pública apresenta em Angola. Mas tal não pode justificar tudo. A Administração Pública tem a responsabilidade de actuar na satisfação das necessidades vitais da sociedade através dos órgãos por si criados para a prossecução de fins públicos. São necessárias reformas urgentes que não fiquem pelas intenções compartimentadas ou sectorizadas, mas sim sejam globais e actantes e que passem pela mudança de atitude do cidadão. Tal implica, nomeadamente, a definição do perfil dos dirigentes e quadros da Administração Pública, ajustando a sua remuneração ao seu desempenho profissional. Para o cumprimento deste propósito, impõe-se a tomada de medidas jurídico-administrativas no âmbito de reformas adequadas ao desenvolvimento do país e ao crescente aumento das exigências dos cidadãos em prol da qualidade e eficiência da Administração Pública.

¹⁸⁴ António Pitra Neto - Ministro da Administração Pública Emprego e Segurança Social, Angola (MAPESS)

¹⁸⁵ Em geral, no todo

Em termos de sectores prioritários, existe em Angola alguma legislação avulsa, porém já bastante para reformar a Administração Pública ou, pelo menos, para melhorar o seu desempenho. O esforço desenvolvido a nível do MAPESS é, porém, insuficiente porque, em boa verdade, a reforma deverá ser um processo que envolva todas as instituições públicas e obtenha resultados palpáveis.

Para melhorar os serviços públicos em Angola é preciso a privatização de alguns desses serviços. Os serviços públicos hoje prestados pela Administração Pública ainda não são satisfatórios para o cidadão, quiçá por ausência de competitividade dos serviços prestados. Além disso, por razões estruturais, a Administração Pública não tem condições para continuar a abarcar todos serviços públicos do seu exclusivo domínio. Por esta e outras razões, justifica-se que o Estado angolano privatize alguns serviços públicos, como serviços de limpeza nas cidades, saneamento básico, energia, do domínio do Estado uma vez que na maioria dos casos apenas representam encargos financeiros. Com as suas privatizações o Estado, para além da melhoria dos serviços, obtém rendimentos fiscais da actividade privatizada. As políticas de privatização do Estado não devem prejudicar o interesse dos cidadãos.

Segundo (Rodrigues, 2000)¹⁸⁶, a boa reforma administrativa está ligada à ideia de um Estado competente, à boa governabilidade e esta exige, entre outros, os seguintes requisitos:

- a) uma economia de mercado regulada e que, de forma justa, equitativa e contribua para o bem-comum;
- b) uma aturada visão estratégica que determine as missões, os grandes objectivos e as políticas públicas ajustadas às necessidades sociais;
- c) uma descentralização e desconcentração graduais e ajustadas aos interesses das populações e dentro de regras de economia de meios;
- d) um exercício eficaz da justiça;
- e) uma participação mais efectiva da população no desenvolvimento comunitário;
- f) uma atenção permanente aos gastos públicos e à relação destes com o benefício associado;
- g) capacidade de liderança dos dirigentes da Administração e comprometimento com os objectivos de desenvolvimento em desfavor da ordem burocrática, tida muitas das vezes como um fim em si próprio;

¹⁸⁶ Citado por Benvindo Luciano, Sociologo e Docente Universitario <http://mundo-aberto-luciano.blogspot.com/2015/01/a-reforma-administrativa-em-angola.html>, acessado aos 19.06.2016

- h) co-responsabilização entre Estado, sociedade civil e sector privado no alcance da eficiência e eficácia do desenvolvimento;
- i) transparência no processo da decisão administrativa;
- j) identificação das necessidades sociais (por métodos científicos)

3.2. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO DA DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA EM ANGOLA

Angola tem um percurso político-administrativo não muito fácil de perceber, fruto de uma longa caminhada histórica conturbada. Podemos caracterizar este fenómeno político-administrativo, sem rigor, em três períodos: antes, durante e depois da Independência em 11 de Novembro de 1975, assim, já muito antes da chegada dos navegadores portugueses, em 1482, havia no território que hoje denominamos por Angola uma organização político-administrativa, que tinha como fundamento o poder tradicional local: o rei, os sobas e outros conselheiros organizavam a distribuição das parcelas de terra consoante o número do agregado familiar, determinavam taxas para as trocas comerciais entre as pessoas da mesma localidade e com aqueles que viviam mais distantes. Resolviam ainda os conflitos de âmbito mais restrito (divórcios, intrigas) e promoviam a reconciliação entre os desavindos, ou mesmo com âmbito mais alargado. Como verdadeiros juizes aplicavam as sentenças apropriadas aos casos (Polissier, 1986 citado por Benvindo Luciano)¹⁸⁷.

Durante o período da ocupação colonial, a administração política colonial aplicou o modelo existente à época em Portugal aos reinos que foram ocupando. Com isto, o poder tradicional foi-se diluindo, perdendo cada vez mais influência directa nas populações locais. O rei deixou de ser o ponto de referência para ser o porta-voz do poder colonial, cujo poder militar contribuiu decisivamente para o enfraquecimento da autoridade tradicional. Um novo período político-administrativo começou com a proclamação da independência em 11 de Novembro de 1975 e a adopção do regime monopartidário de inspiração marxista. Actualmente Angola pode considerar-se uma democracia em crescimento.

Os reinos mais influentes na administração angolana eram nomeadamente, o Reino do Congo, o Reino do Ndongo, o Reino dos Dembos e o Reino Ambundo.

De uma forma geral, todos os sistemas políticos tradicionais da África ao Sul do Sahara têm a sua origem na família alargada, que pode abarcar uma ou várias aldeias. Estas, por sua vez, dão origem aos clãs, chefiados por um patriarca. O seu poder era relativo porque não podia decidir a seu bel-prazer: devia sempre consultar um conselheiro. As decisões

¹⁸⁷ Polissier, René (1986). História das campanhas de Angola. Lisboa, s/e 2Vols.

eram tomadas de forma democrática, se bem que em tempos de crise, de guerras ou de fome, o poder do chefe chegava ao absolutismo e à tirania.

A estrutura dos clãs é transportada para os reinos e impérios, que eram unidades territoriais mais abrangente, cuja forma de governo correspondia a forma monárquica. O Reino do Congo ou Império do Congo foi o primeiro Reino africano localizado no Sudoeste de África, no território que hoje corresponde ao Norte de Angola, Cabinda, incluindo a República Democrática do Congo, a parte Ocidental da República Democrática do Congo e ainda o Centro Sul do Gabão. Este Reino foi fundado, no século XIII, por um monarca, chamado Ntinu Wene. É difícil calcular a população desta área, mas alguns estudiosos estimavam-na em cerca de dois milhões de habitantes (Altuna, 2006 citado por Benvindo Luciano)¹⁸⁸. Mais ao Sul do Reino do Congo havia o Reino do Ndongo, que compreendia as províncias de Luanda, Bengo, Malanje, Kuanza Sul e Norte. Este Reino era governado por “Ngola Kiluanji”. Etimologicamente o termo “Ngola” tem a sua raiz no termo “Ngolo” que em kimbundo significa “Força”. Portanto, pertencer ao Reino dos Ngolas significa ter forças para empreender acções notáveis. Ngola Kiluanje governava por meio de coligação com os pequenos reinos vizinhos. Este Reino resistiu à ocupação colonial durante várias décadas. Ngola Kiluanje morreu decapitado em Luanda. Sucedeu-lhe a sua irmã Nzinga Mbandi, imortalizada como Rainha Nzinga Mbandi. Também ela manteve a coligação com os reinos: Matamba, Kassanje, Dembos e Kissamas. Numa altura em que Portugal se debatia com o problema da ocupação espanhola, ficando as colónias para o plano secundário, a Rainha assinou um acordo com os holandeses e reduziram a presença portuguesa a Massangano. O Reino foi tomado pelos portugueses em 1771 (Altuna, 2006)¹⁸⁹.

3.3. BASES LEGAIS

A desconcentração administrativa está consagrada na Constituição da República de Angola, como um dos princípios estruturantes da Administração Pública, no nº 1 do artigo 199.º, estabelece que “Administração Pública é estruturada com base nos princípios da simplificação administrativa, da aproximação dos serviços a população e da desconcentração e descentralização administrativas e no nº. 1 do artigo 201, estabelece que a Administração local do Estado é exercida por órgãos desconcentrados da Administração central e visa assegurar, a nível local, a realização das atribuições e dos interesses específicos da administração do Estado na respectiva circunscrição

¹⁸⁸ Altuna, Raul de A. Cultura tradicional bantu. Luanda: Edições Prior Velho: Paulina 2006

¹⁸⁹ Idem

administrativa, sem prejuízo da autonomia do poder local. A constituição abre um cenário legal com objectivo de promover o bem-estar social.

Retomando os postulados da Constituição da República de Angola sobre a organização do território previstos no artigo 5º e 8º da Lei 17/10 estabelece a divisão administrativa para efeitos de Administração Local do Estado do território da República de Angola, organizado em: províncias, municípios comunas e entes territoriais equivalentes. A organização e o funcionamento da Administração Local do Estado estão alicerçados em determinados princípios, tais como o da desconcentração administrativa, da Constitucionalidade e legalidade, da diferenciação, da transferência de recursos, da transitoriedade, da ficção administrativa e da aproximação dos serviços a população¹⁹⁰.

No Título II, Capítulo da mesma lei, regula a natureza, atribuições, competências e composição do governo provincial, nos seus artigos 10º, 11º, 12º, 13º, 14º e 15º, dos seus numeros. Ainda a mesma lei no Título III, Capítulo I, Artigos 43º,44º, 45º, 46º, 47º e 48º, regula a natureza, atribuições, competências e composição da administração municipal, nos seus numeros.

4. CAPÍTULO - ESTUDO DE CASO: O PAPEL DA DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA NA EFICIÊNCIA DO SECTOR PÚBLICO NO MUNICÍPIO DO HUAMBO

Segundo Yin (2005)¹⁹¹, o estudo de caso tem pelo menos cinco aplicações que justificam um tratamento distinto nos métodos de pesquisa:

- 1.Explicar elos entre intervenção da vida real, que são muito complexos.
- 2.Explicar uma intervenção e o contexto da vida real em que ela ocorre.
- 3.Ilustrar de modo descritivo certos tópicos dentro de uma evolução.
- 4.Avaliar a evolução de um estudo.
- 5.O estudo de caso pode ser usado para explorar situações, onde a intervenção não tem resultados claros.

Na procura de compreender o papel da desconcentração administrativa na eficiência do sector público no Município do Huambo, foi feito um inquérito de opinião sobre os principais sectores da Administração Municipal do Huambo como órgão do poder local e um dos

¹⁹⁰ TEIXEIRA, Carlos. Manual de Direito Administrativo. 1ª Edição. Mayamba Editora, 2015

¹⁹¹YIN, R. Estudos de Caso. Panejamento e métodos. Porto Alegre. Bookman, 2005

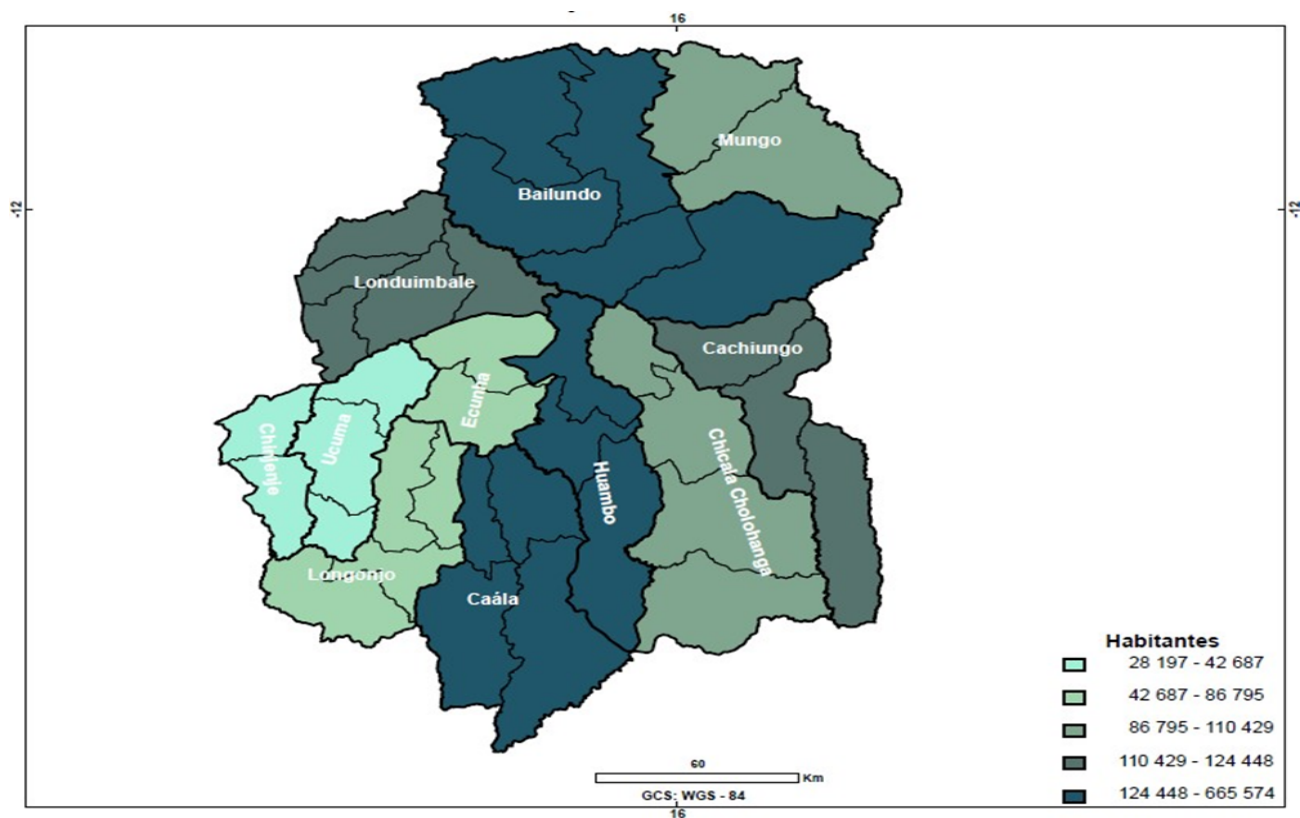
principais actores sociais neste território, de onde se pode denotar áreas problemáticas como o relacionamento com a sociedade civil, a prestação dos serviços públicos no que respeita a desconcentração administrativa e o desempenho dos recursos humanos. De seguida elaborou-se um diagnóstico preliminar para cada uma dessas áreas com base em estudos qualitativos e quantitativos, tendo como referência as oportunidades e ameaças da nova dinâmica do município.

4.1. Caracterização da Unidade de Amostra

O município do Huambo, que ocupa parte centro sul da província do Huambo, está limitado a norte com o município do Bailundo, este com Tchicala Tcholoanga, oeste com a Caala e Ekunha e sul com a província da Huila. Com uma população de **738.977**¹⁹² habitantes, a divisão administrativa compreende três comunas: Sede, Calima e Chipipa

O município tem grande potencial econômico, sendo detentor do único aeroporto da província, do caminho-de-ferro de Benguela e do maior número de organizações governamentais e não-governamentais na província. De realçar, que o município do Huambo, alberga o maior número de população da província 35%, sobrecarregando assim os serviços administrativos do município, retirando deste, alguma qualidade.

Figura 1. Mapa da província do Huambo



¹⁹² Dados do Senso 2014

Fonte: Senso 2014

A população inquerida foi constituída por munícipes não ligados a Administração Municipal do Huambo. O inquérito teve como objectivo diagnosticar o nível de participação e satisfação que têm os munícipes em relação ao papel da desconcentração administrativa na eficiência do sector público.

O trabalho de pesquisa ora apresentado, resultou de uma entrevista submetida a um número de 120 indivíduos, realizada de forma casual, no Município do Huambo, suportado por um inquérito de 11 questões, na análise do inquérito obtiveram-se os seguintes resultados.

4.2. Resultados do Estudo

Este capítulo trata da análise dos resultados da pesquisa de campo efectuada, conforme a metodologia de pesquisa descrita na introdução deste trabalho.

O questionário aplicado a pesquisa de campo compreende 11 perguntas, nas quais se procura atender aos objectivos da presente investigação no sentido de responder as questões definidas na introdução.

Os resultados foram obtidos a partir do tratamento dado as informações recolhidas a 120 munícipes, apresentados em tabelas e gráficos percentuais, tendo em atenção o género, a faixa etária e as habilitações literárias, conforme se segue:

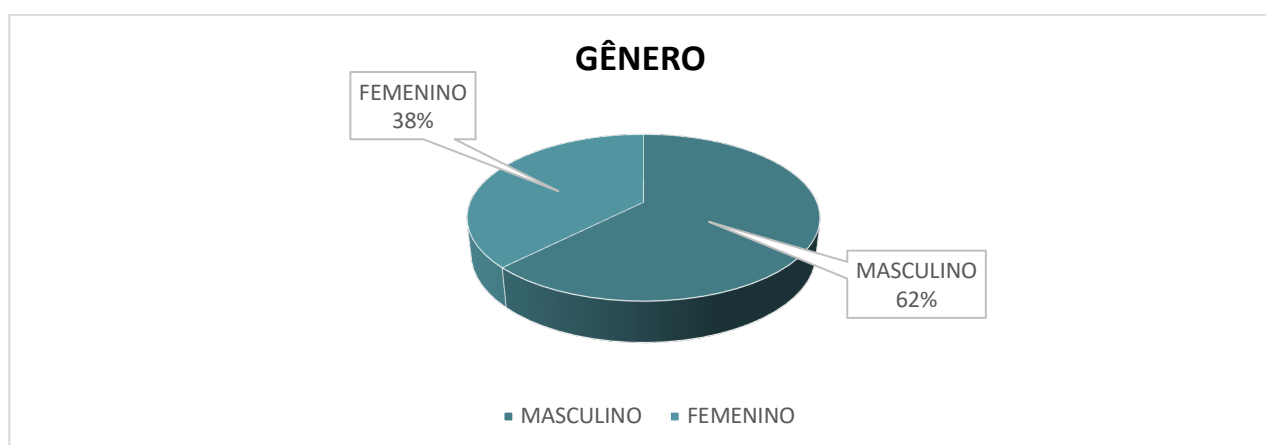


Gráfico 1 Gênero

Percebe-se pelo gráfico 1 que 62% dos questionados é do sexo masculino e 38% do sexo feminino. Este dado não influencia em nada esta pesquisa, valendo-se deste dado para conhecer o nível de interesse por género.

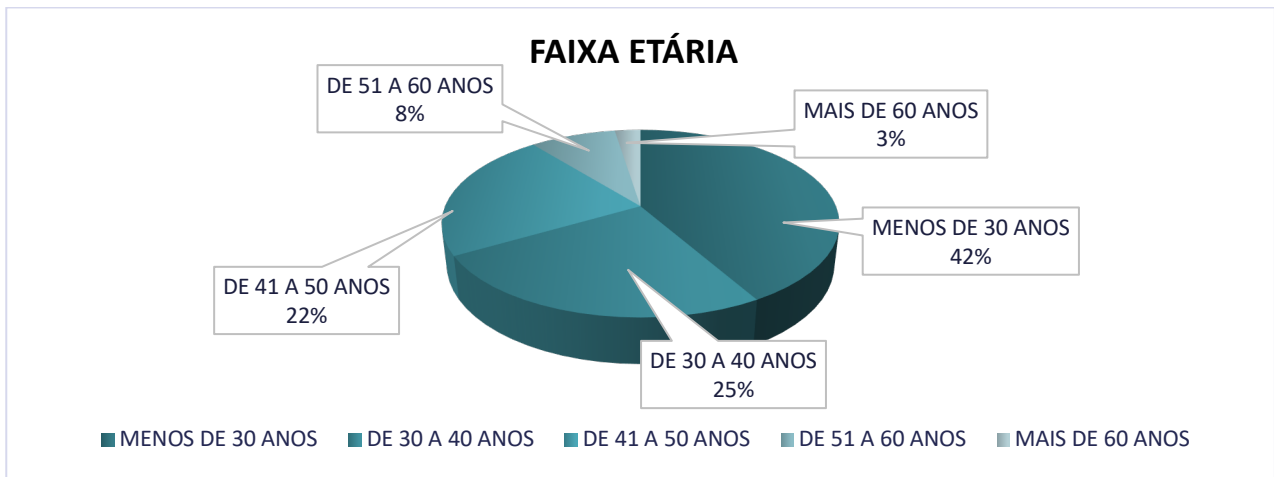


Gráfico 2 Faixa etária

O gráfico 2 mostra a distribuição dos entrevistados por faixa etária. Sendo que 42% estão entre menos de 30 anos, 25% estão entre os 31 a 40 anos, 22% entre os 41 a 50 anos, 8% entre os 51 a 60 anos e 3% mais de 60 anos, totalizando 100%.

Percebe-se uma tendência para as idades mais jovens na preocupação com os serviços desconcentrados da administração municipal do Huambo, este é dos pontos em que esta pesquisa realça a sua grande importância.

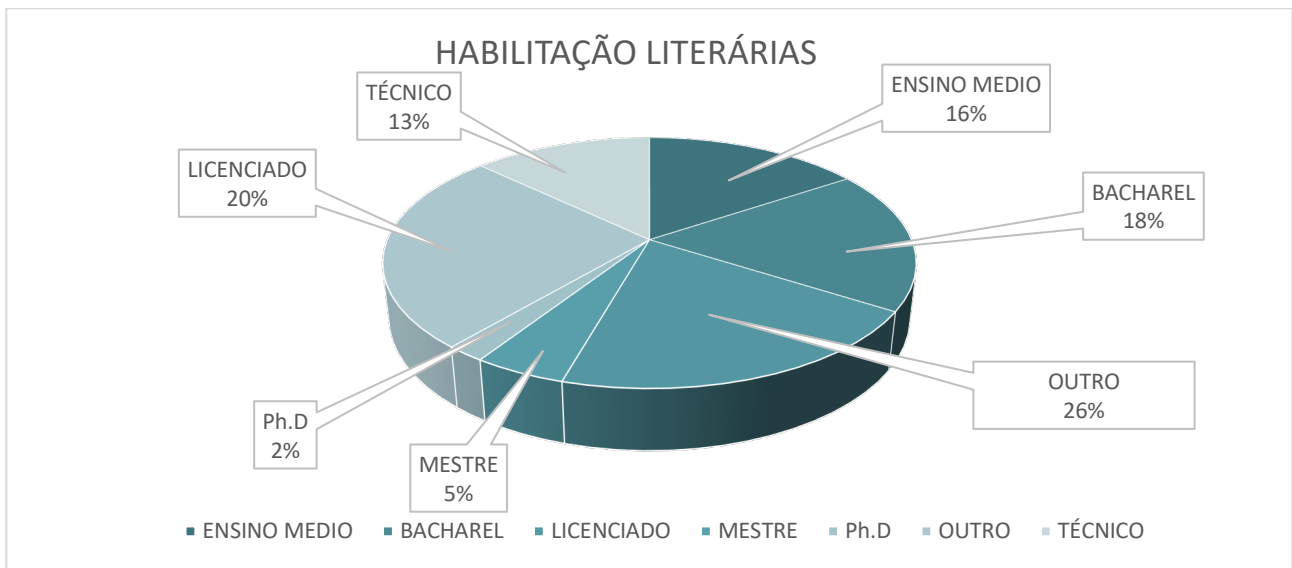


Gráfico 3 Habilitações literárias

Neste gráfico está demonstrado os vários segmentos sociais (formal e informal), tendo observado 26% para o segmento maioritariamente informal (desempregados, zungueiras, motoqueiros...), licenciados com 20%, bacharéis com 18%, ensino médio 16%, técnico 13%, 5% mestres, 26% outros níveis e 2% Ph.D.

4.2.1. Descrição dos Resultados

De acordo com os resultados do estudo, foram observadas 11 perguntas relacionadas ao funcionamento e da desconcentração administrativa e seu papel na eficiência do sector público no Município do Huambo, concretamente na administração Municipal. Estas perguntas produziram respostas que satisfazem a nossa pesquisa, porquanto a mesma leva-nos a remeter o funcionamento da administração do Huambo à uma reflexão profunda quanto ao papel da desconcentração administrativa na eficiência do sector público, conforme tabelas e gráficos que se seguem:

Pergunta 1. **A desconcentração administrativa nos últimos anos tem sido marcadamente indispensável para a qualidade dos serviços públicos**

N/O	N/INQ	%	RESPOSTAS	OBSERVAÇÃO
1	46	38%	Concorda totalmente	
2	60	50%	Concorda	
3	10	8,5%	Não discorda nem concorda	
4	4	3,5%	Discorda	
5	0	0%	Discorda totalmente	

Tabela 1

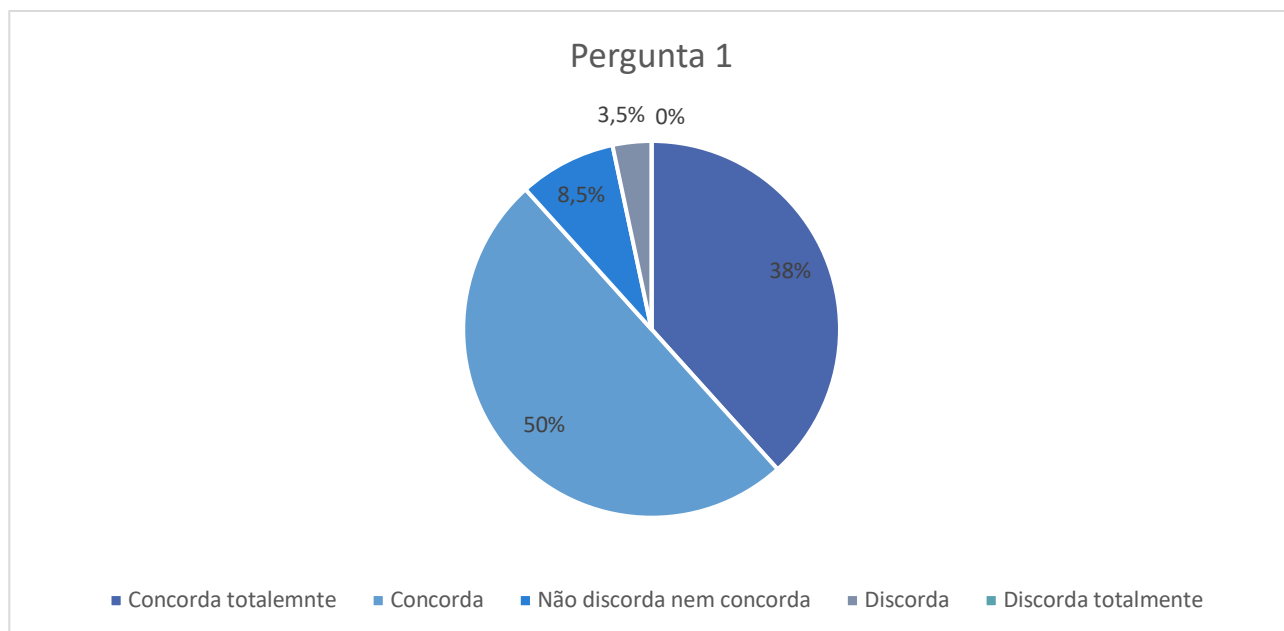


Gráfico 4

Os dados ilustrados na tabela 1 e gráfico 4, demonstram que os questionados, 50% concorda totalmente, 38 % concorda, 8,5% não discorda e nem concorda, 3,5% discorda e

0% discorda totalmente, que a desconcentração administrativa nos últimos anos tem sido marcadamente indispensável na eficiência do sector público.

Pergunta 2. Desconcentração administrativa trouxe no seio dos munícipes maior satisfação da população

N/O	N/INQ	%	RESPOSTAS	OBSERVAÇÃO
1	15	12,5%	Concorda totalmente	
2	30	25%	Concorda	
3	65	54%	Não discorda nem concorda	
4	10	8,5%	Discorda	
5	0	0%	Discorda totalmente	

Tabela 2

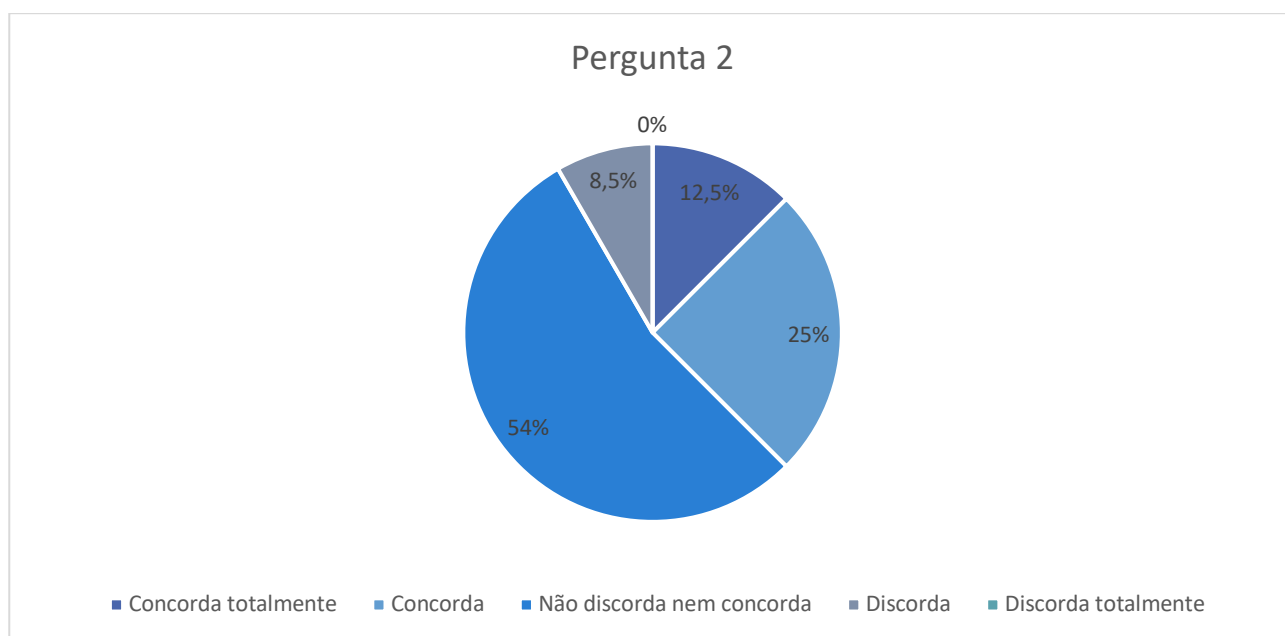


Gráfico 5

Os dados ilustrados na tabela 2 e gráfico 5, demonstram que 12,5% concorda totalmente, 25% concorda, 54% não discorda nem concorda, 8,3% discorda e 0% discorda totalmente, que a desconcentração administrativa trouxe no seio dos munícipes maior satisfação da população, elevando suas expectativas quanto ao melhoramento dos serviços.

Pergunta 3. Os mecanismos instituídos de governação local permitem a maior interacção entre os governantes e os governados

N/O	N/INQ	%	RESPOSTAS	OBSERVAÇÃO
1	40	33%	Concorda totalmente	
2	55	46%	Concorda	
3	10	8,5%	Não discorda nem concorda	
4	10	8,5%	Discorda	
5	5	4%	Discorda totalmente	

Tabela 3

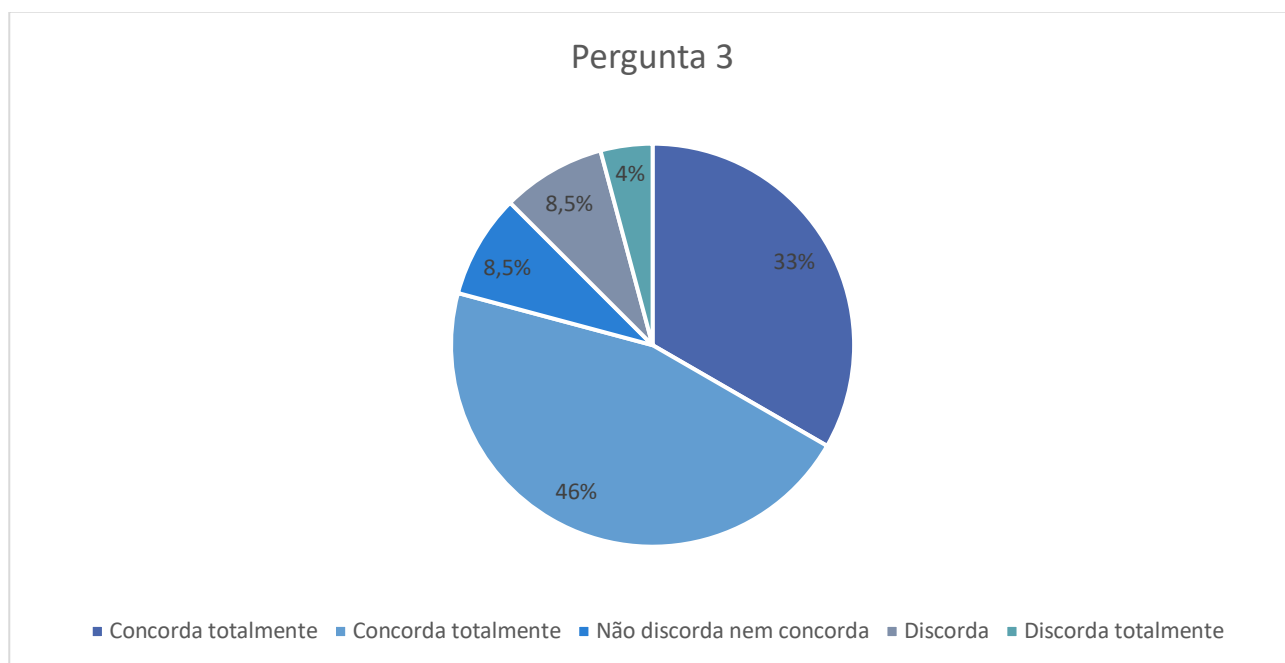


Gráfico 6

Os dados ilustrados na tabela 2 e gráfico 6, demonstram que 33% dos questionados, concorda totalmente e 46% concorda, 8,5% não discorda nem concorda, 8,5% discorda e 4% discorda totalmente que os mecanismos instituídos de governação local permitem a maior interacção entre os governantes e os governados, denotando aqui um certo equilíbrio.

Pergunta 4. Com a desconcentração administrativa há notável melhoria na organização e funcionamento da administração

N/O	N/INQ	%	RESPOSTAS	OBSERVAÇÃO
1	10	8,5%	Concorda totalmente	
2	50	42%	Concorda	
3	30	25%	Não discorda nem concorda	
4	20	17%	Discorda	
5	10	8,5%	Discorda totalmente	

Tabela 4

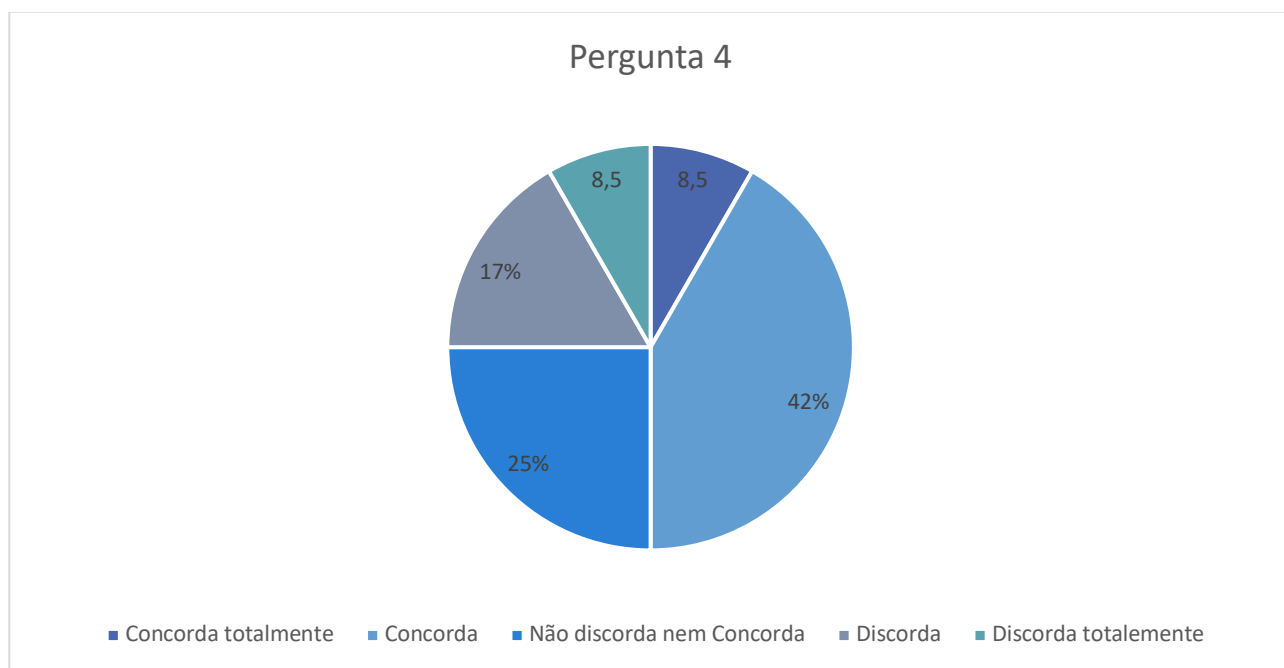


Gráfico 7

Na tabela 4 e gráfico 7, sobre a pergunta 8,5% dos questionados concorda totalmente, 42% concorda, 25% não discorda nem concorda, 17% discorda e 8,5% discorda totalmente, que com a desconcentração administrativa há notável melhoria na organização e funcionamento da administração, o que significa que comparadamente à períodos anteriores o funcionamento tem melhorado, precisando de melhorar ainda mais.

Pergunta 5. A desconcentração administrativa contribui para o melhor desempenho dos agentes públicos

N/O	N/INQ	%	RESPOSTAS	OBSERVAÇÃO
1	49	41%	Concorda totalmente	
2	41	34%	Concorda	
3	15	12,5%	Não discorda nem concorda	
4	12	10%	Discorda	
5	3	2,5%	Discorda totalmente	

Tabela 5

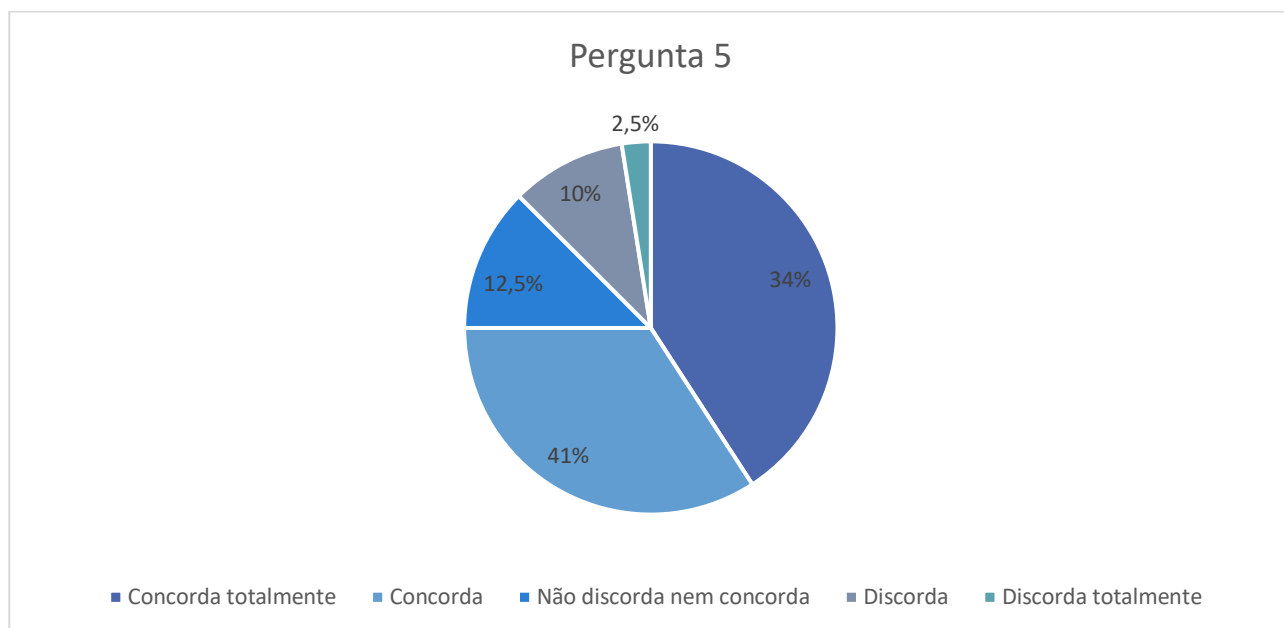


Gráfico 8

Na tabela 5 e gráfico 8, as respostas foram, 41% dos questionados concorda totalmente, 34% concorda, 12,5% não discorda nem concorda, 10% discorda e 2,5% discorda totalmente, que a desconcentração administrativa contribui para o melhor desempenho dos agentes públicos do Município.

Pergunta 6. A desconcentração administrativa incentiva o pacto social

N/O	N/INQ	%	RESPOSTAS	OBSERVAÇÃO
1	65	54%	Concorda totalmente	
2	30	25%	Concorda	
3	10	8,5%	Não discorda nem concorda	
4	15	12,5%	Discorda	
5	0	0%	Discorda totalmente	

Tabela 6

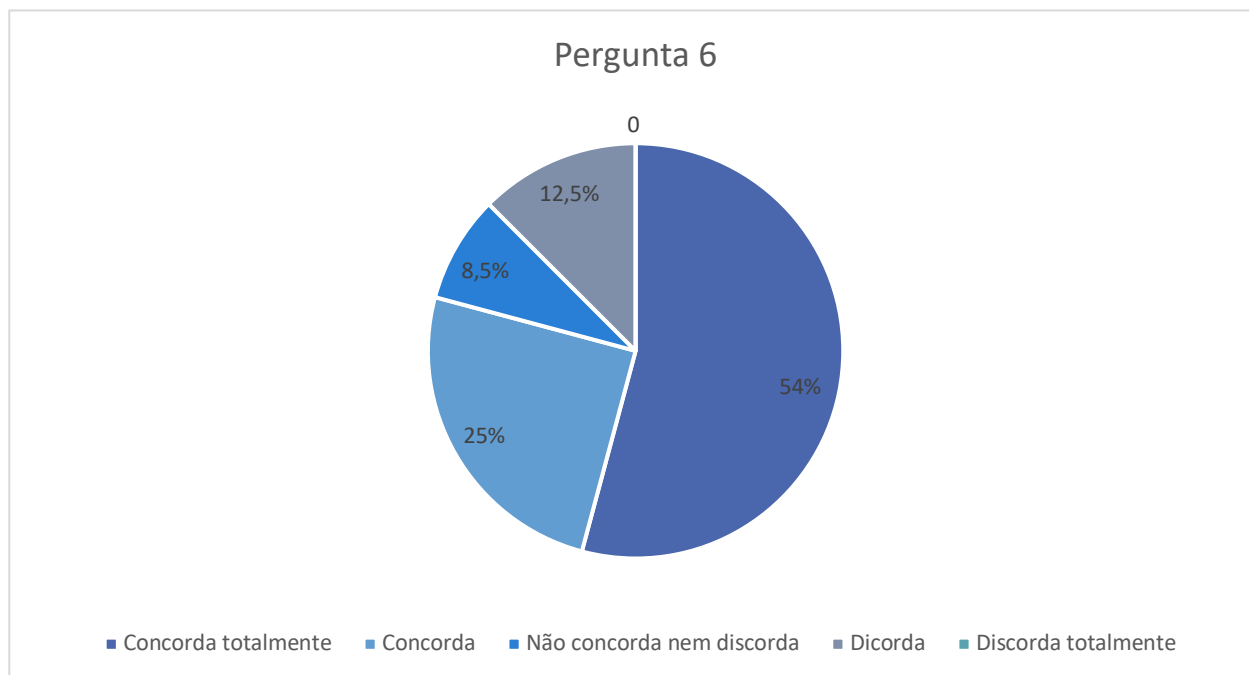


Gráfico 9

Na tabela 6 e gráfico 9, as respostas foram, 54% dos questionados concorda totalmente, 25% concorda, 8,5% não discorda nem concorda, 12,5% discorda e 0% discorda totalmente, que a desconcentração administrativa incentiva o pacto social.

Pergunta 7. Os serviços públicos do Município são de qualidade

N/O	N/INQ	%	RESPOSTAS	OBSERVAÇÃO
1	7	6%	Concorde totalmente	
2	13	11%	Concorde	
3	23	19%	Não discorda nem concorda	
4	49	41%	Discorda	
5	28	23%	Discorda totalmente	

Tabela 7

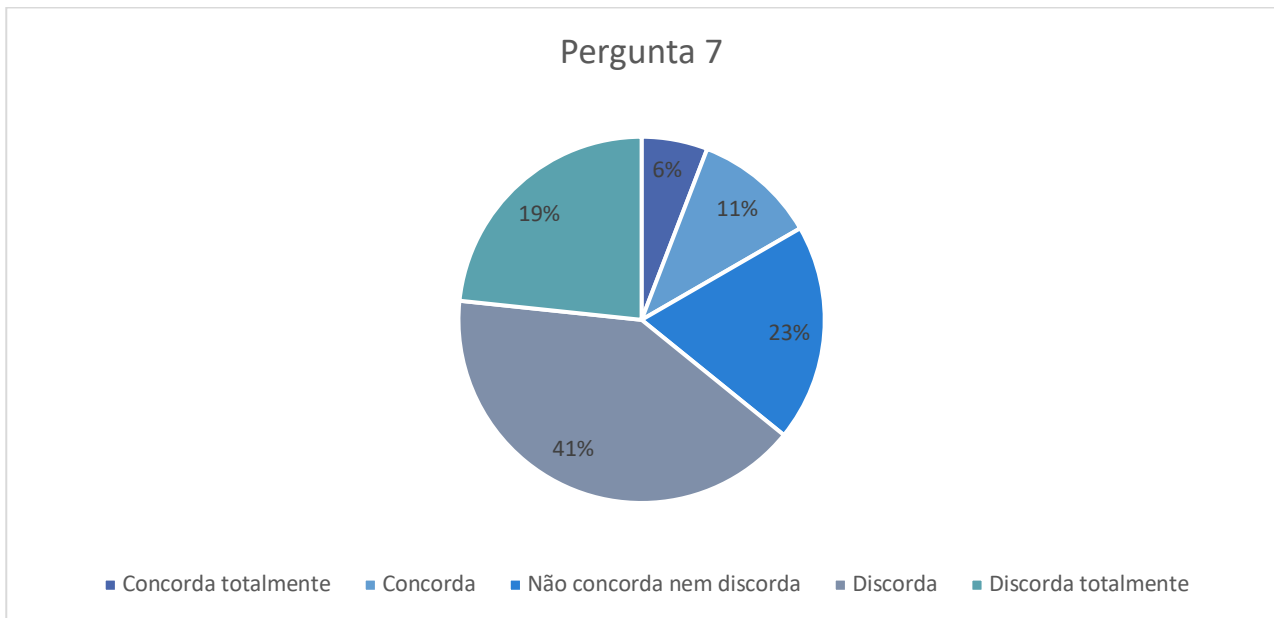


Gráfico 10

Na tabela 7 e gráfico 10, questionados se os serviços públicos do Município são de qualidade, as respostas foram 6% concorda totalmente, 11% concorda, 19% não discorda nem concorda, 41% discorda e 23% discorda. Pelos resultados implica necessariamente melhorias.

Pergunta 8. Os agentes públicos do Município estão capacitados para o atendimento ao público

N/O	N/INQ	%	RESPOSTAS	OBSERVAÇÃO
1	6	5%	Concorda totalmente	
2	14	12%	Concorda	
3	28	23%	Não discorda nem concorda	
4	48	40%	Discorda	
5	24	20%	Discorda totalmente	

Tabela 8

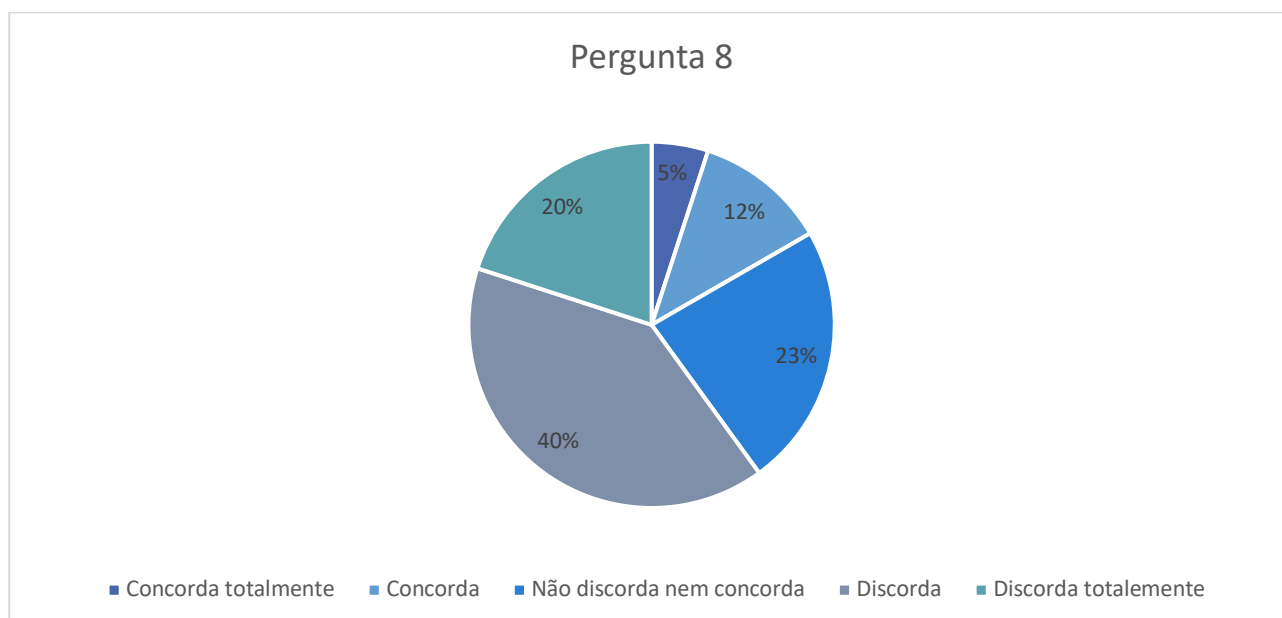


Gráfico 11

Na tabela 8 e gráfico 11, questionados se os agentes públicos do Município estão capacitados para o atendimento ao público, 5% concorda totalmente, 12% concorda, 23% não discorda nem concorda, 40% discorda e 20% discorda totalmente.

Pergunta 9. Existe muita burocracia no atendimento público no Município

N/O	N/INQ	%	RESPOSTAS	OBSERVAÇÃO
1	43	36%	Concorde totalmente	
2	37	31%	Concorde	
3	30	25%	Não discorda nem concorda	
4	7	6%	Discorda	
5	3	2%	Discorda totalmente	

Tabela 9

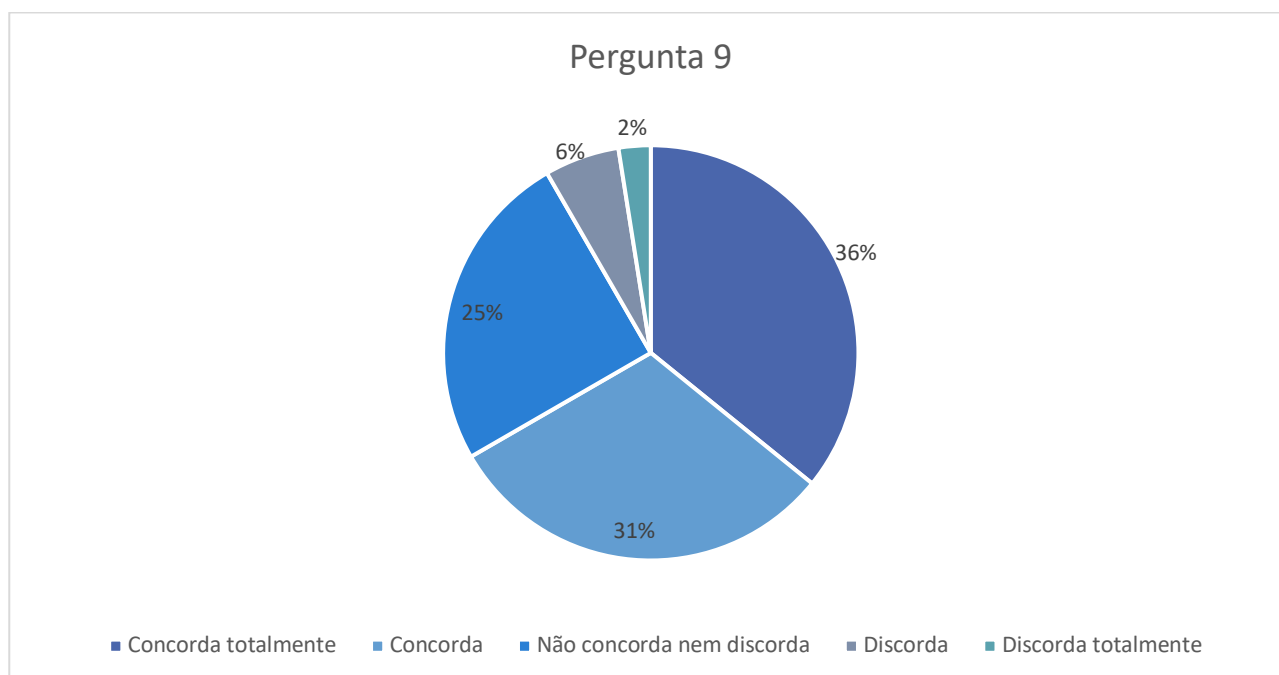


Gráfico 12

Na tabela 9 e gráfico 12, questionados se existe muita burocracia no atendimento público no Município, 36% concorda totalmente, 31% concorda, 25% não discorda nem concorda, 5,9% discorda e 2% discorda totalmente.

Pergunta 10. Os agentes administrativos do Município têm formação adequada para responderem pelas suas tarefas

N/O	N/INQ	%	RESPOSTAS	OBSERVAÇÃO
1	0	0%	Concorda totalmente	
2	11	9%	Concorda	
3	27	22,5%	Não discorda nem concorda	
4	55	46%	Discorda	
5	27	22,5%	Discorda totalmente	

Tabela 10

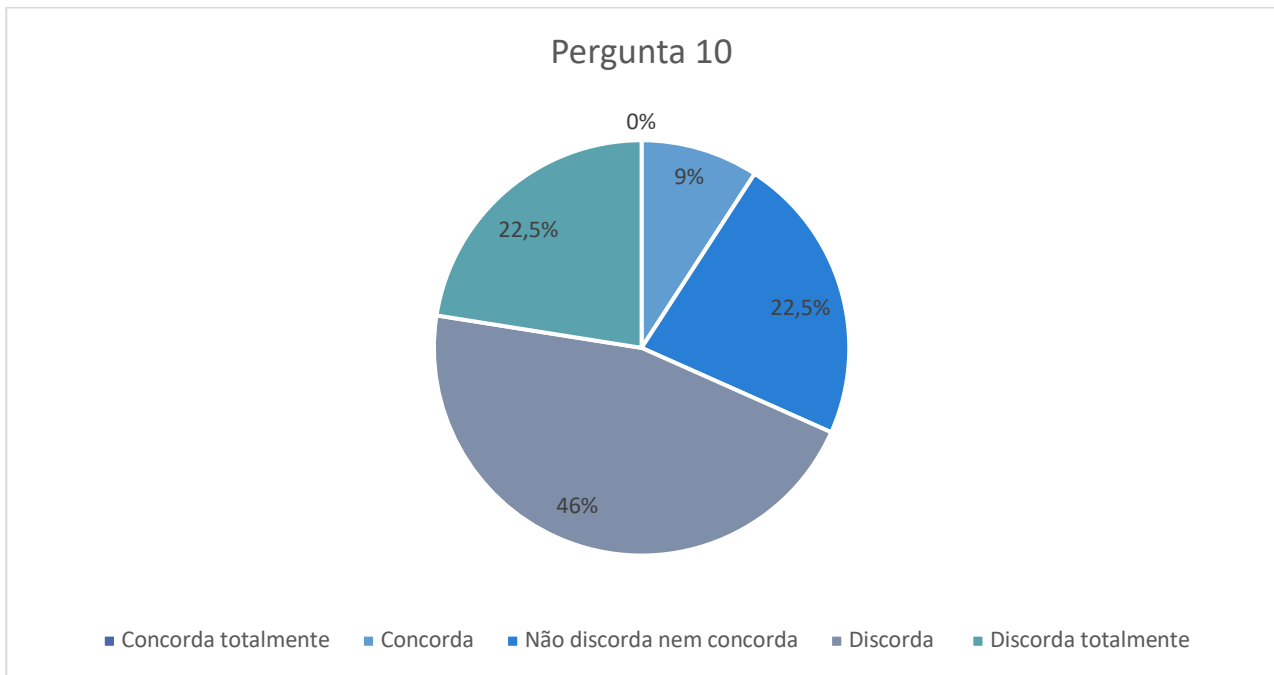


Gráfico 13

Na tabela 10, questionados se os agentes administrativos do Município têm formação adequada para responderem pelas suas tarefas, 0% concorda totalmente, 9% concorda, 22,5% não discorda nem concorda, 46% discorda e 22,5% discorda totalmente.

Pergunta 11. Os agentes públicos desempenham as suas funções com elevado nível de motivação

N/O	N/INQ	%	RESPOSTAS	OBSERVAÇÃO
1	0	0%	Concorda totalmente	
2	10	8,5%	Concorda	
3	25	21%	Não discorda nem concorda	
4	55	46%	Discorda	
5	30	25%	Discorda totalmente	

Tabela 11

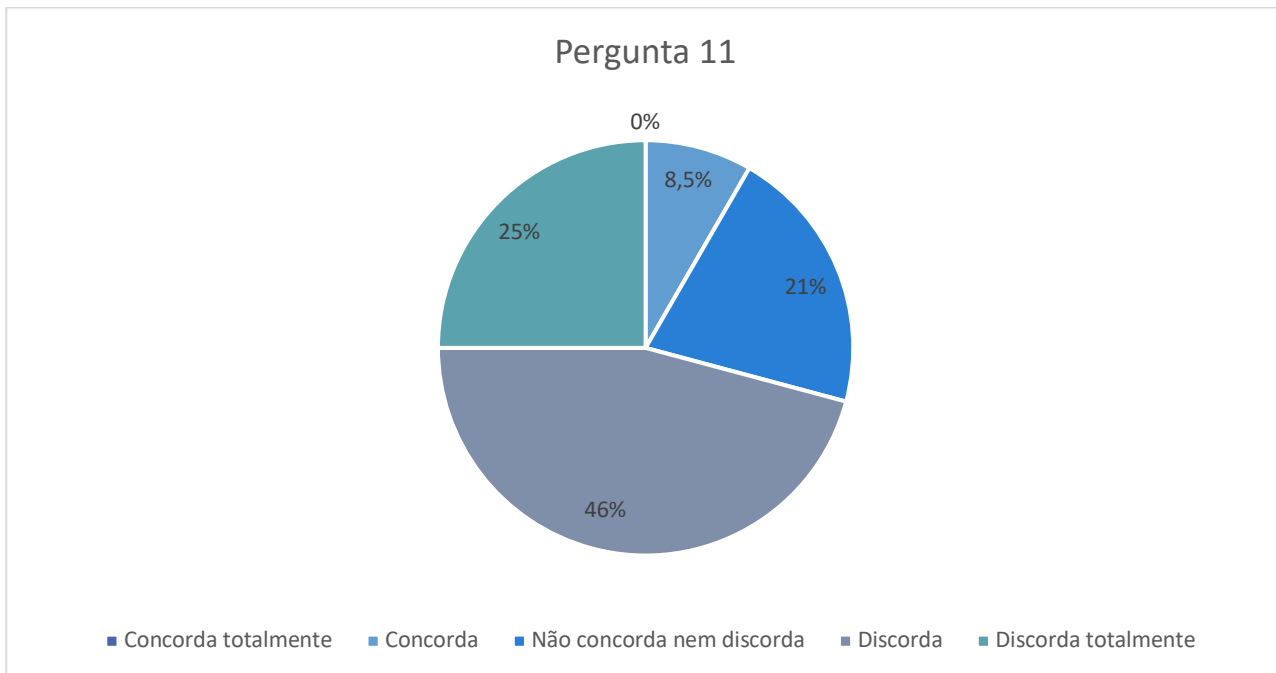


Gráfico 14

Na tabela 11, questionados se os agentes públicos desempenham as suas funções com elevado nível de motivação, 0% concorda totalmente, 8,5% concorda, 21% não discorda nem concorda, 46% discorda e 20% discorda totalmente.

4.2.2. Triagem dos Resultados

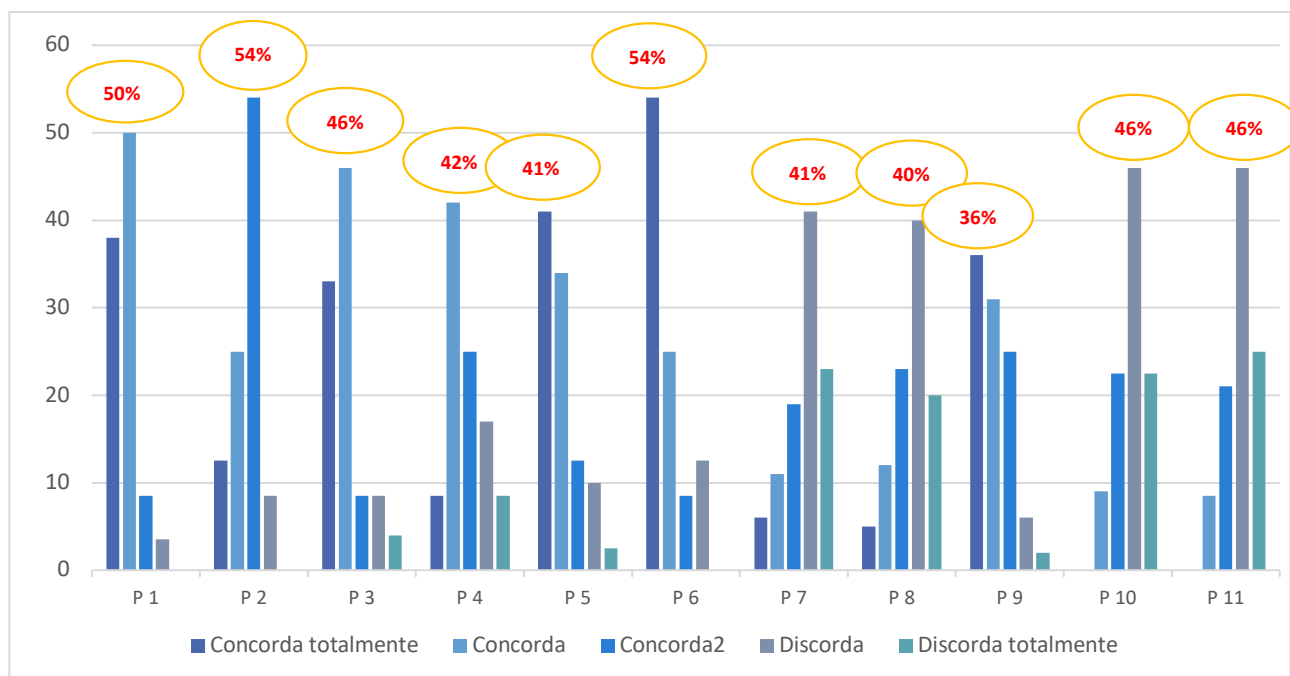


Gráfico 15

Ao serem questionados sobre assuntos ligados ao processo de desconcentração administrativa na administração municipal, grande percentagem dos questionados,

respondeu positivamente, o que leva a fazer reflexões profundas sobre o papel da desconcentração administrativa na eficiência deste sector, conforme gráfico acima.

O Estudo mostra que o processo de desconcentração administrativa em Angola vai acontecendo de forma tímida, o que resulta na fraca eficiência das acções administrativas no contexto local. É imperioso que se reduza a burocracia, que se atenda a qualidade dos quadros, para prestação de serviços administrativos de qualidade, como facilitação pacto social.

Deste modo, se pode aferir que a amostra é significativa pelo que estes resultados serão aplicáveis em situações de análise de heterogeneidade.

4.3. Análise e Discussão dos Resultados

No presente capítulo apresenta-se a análise e discussão dos resultados, tendo subjacente os objectivos da investigação e o teste das hipóteses formuladas. Os dados recolhidos através do questionário foram processados segundo os procedimentos já referidos no capítulo anterior.

Com a apresentação do questionário foi possível verificar a situação actual da administração municipal do Huambo no que respeita o papel da desconcentração administrativa na eficiência do sector público.

Nas perguntas 1, 2, 4 e 6, sobre a desconcentração administrativa podemos deduzir que a administração tem que melhorar os seus serviços. As percentagens apresentadas no questionário justificam a falta de qualidade na eficiência do sector público na administração do Huambo conforme se segue:

Pergunta 1. Desconcentração administrativa nos últimos anos tem sido marcadamente indispensável para a qualidade dos serviços públicos, 50% concorda, 38% concorda totalmente, 8,5% não concorda nem concorda e 3,5% discorda.

Pergunta 2. A desconcentração administrativa trouxe no seio dos munícipes maior satisfação da população. 25% concorda e não concorda nem concorda, 12,5% concorda totalmente, 54% não concorda nem discorda e 8,5% discorda.

Pergunta 4. Com a desconcentração administrativa há notável melhoria na organização e funcionamento da administração municipal, 42% concorda, 25% Não concorda nem concorda, 17% discorda, 8,5% discorda totalmente e 8,5% concorda totalmente.

Pergunta 6. A desconcentração administrativa incentiva o pacto social. 54% concorda totalmente, 25% concorda, 12,5% discorda e 8,5% não concorda nem concorda.

Com as percentagens acima referenciadas apresenta-se imperioso a necessidade de mudanças na desconcentração administrativa na administração municipal, para a melhoria

da qualidade dos serviços, observando os criterios de delegação de competência e responsabilização funcional.

Na Pergunta 3. Se os mecanismos instituidos de governação local permitem a maior interacção entre os governantes e os governados. 46% concorda e 33% concorda totalmente, 8,5% não discorda nem concorda, 8,5% discorda e 4% discorda totalmente. O que Demonstra uma premente necessidade de aprimorar os mecanismos de governação local, por forma a que estes permitam uma maior interacção entre os governantes e os governados em prol da satisfação das necessidades da população.

Nas perguntas 5,7,9,10 e 11, sobre o desempenho dos agentes publicos, a pecentage apresentada remete-nos a uma grande preocupação, visto ser a desconcentração administrativa fundamental da qualidade dos serviços públicos e satisfação da população.

Pergunta 5. Se desconcentração administrativa contribui para melhor desempenho dos agentes públicos. 41% concorda totalmente e 34% concorda, 12,5% não discorda nem concorda, 10% discorda, 2,5% discorda totalmente. Demonstração claramente que a desconcentração administrativa no municipio do Huambo deve ser efectivada no campo funcional.

Pergunta 7. Se os serviços do municipio são de qualidade. 41% discorda e 23% discorda totalmente. 41% discorda, 19% não concorda nem discorda, 11% concorda e 6% concorda totalmente. Demonstração clara que estes serviços precisam de melhorar.

Pergunta 8. Se os agentes públicos do município estão capacitados para o atendimento ao público. 40% discorda e 23% não discorda nem concorda, 20% discorda totalmente, 12% concorda 5% concorda totalmente. Há necessidade premente de formação específica dos agentes públicos e atender o perfil dos mesmo no processo de admissão.

Pergunta 9. Existe muita burocracia no atendimento público no município. 36% concorda totalmente, 31% concorda, 25% não discorda nem concorda, 6% discorda e 2% discorda totalmente. O levado nivel de burocracia no municipio, provocado pela fraca qualidade dos agentes e ausencia de competências funcionais retira a qualidade dos serviços

Pergunta 10. Os agentes administrativos do município têm formação adequada para responderem pelas suas tarefas. 46% discorda, 22,5 % discorda totalmente, 22,5 não discorda nem concorda e 9% concorda. Claramente está demonstrado nesta pergunta a fraca qualidade dos agentes na resposta as suas tarefas por falta de formação especifica e de outras formas de capacitação.

Pergunta 11. Os agentes públicos desempenham as suas funções com elevado nível de motivação. 46% discorda, 25% discorda totalmente, 21% não discorda nem concorda e 8,5% concorda. Nesta pergunta podemos verificar a notariiedade da falta de motivação no

desempenho das suas funções, motivadas pela falta de recompensas pela melhoria do desempenho e outras formas de reconhecimento.

Os objectivos foram articulados com a metodologia e as respectivas fontes de coleta de dados, conforme quadro a baixo;

Tabela 12. Apresentação da articulação dos objectivos com a metodologia e as fontes de colecta de dados

Item	Objectivos específicos	Metodologia	Fontes de colecta de dados
1	Averiguar uma prestação com qualidade dos agentes administrativos e o desenvolvimento local no Município do Huambo	Análise documental	Revistas, livros, artigos científicos, sítios web nacionais e institucionais e documentos da instituição
		Aplicação de questionários	Funcionários públicos académicos e outros
2	Demonstrar a relação entre a desconcentração administrativa na governação local e no processo de desenvolvimento	Análise documental	Revistas, livros, artigos científicos, sítios web nacionais e institucionais e documentos da instituição
		Aplicação de questionários	Funcionários públicos, académicos e outros
3	Analisar a participação activa dos agentes administrativos e actores locais no processo de desenvolvimento do Município do Huambo	Análise documental	Revistas, livros, artigos científicos, sítios web nacionais e institucionais e documentos da instituição
		Realização de entrevistas	Funcionários públicos, académicos e outros
		Aplicação de questionários	Funcionários públicos, académicos e outros

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES:

Este estudo reflete o papel da desconcentração administrativa na eficiência do sector público no Município do Huambo. É inquestionável que este processo funcional tem influência directa no bem-estar das populações.

A amostra foi elaborada a partir da colecta de dados provenientes dos munícipes dos vários segmentos sociais. Para o alcance do objectivo proposto, foram desenvolvidos três objectivos específicos, sendo;

O primeiro, averiguar uma prestação com qualidade dos agentes administrativos e a eficiência do sector público, no município do Huambo, tendo constatado que a prestação dos agentes administrativos esta a quem do nível de exigência da população.

O segundo, demonstrar a relação entre a desconcentração administrativa na governação local e a eficiência do sector público, no município, tendo constatado que esta relação é muito débil, afectando deste modo o pacto social entre a administração municipal e a população.

O terceiro, analisar a participação activa dos agentes administrativos no desempenho das suas funções no município do Huambo, tendo constatado que esta participação esta muito aquém, dada debilidade dos serviços administrativos.

No fim desta pesquisa e tendo constatado uma sérié de debilidades conclui-se que:

1. A prestação dos agentes administrativos é muito débil, o que demonstra falta de ineteresse e motivação, que proporciona um serviço publico sem qualidade.
2. A relação entre a desconcentração administrativa e a governação local ainda apresenta-se precária na eficiência do sector público, porquanto existe excesso de concentração dos serviços no capítulo funcional.
3. A reforma administrativa vem decorrendo obedecendo a suas fases, mas ainda assim é necessário que se introduza mais qualidade nos serviços administrativos e na sua desconcentração.
4. Necessidade de formação de quadros nas áreas específicas como garante da sustentabilidade do bem-estar das populações.
5. O processo de reforma é lento, não dando abertura oportuna a novas vagas para admissão de pessoal qualificado, em resposta a demanda.
6. É necessário que as estruturas afins, desenvolvam esforços no sentido que estas sejam formuladas para respostas a demanda do Município, com políticas maximizadas e optimizadas no que respeita a remuneração salarial e condições de

trabalho, incentivando deste modo a participação activa dos agentes administrativos no desempenho das suas funções.

Para que a desconcentração administrativa no Município do Huambo tenha um papel relevante (positivo) na eficiência do sector público, seria conveniente a adopção de uma serie de medidas, designadamente:

1. Especializar o trabalho dentro da administração Municipal, por meio de pacotes de formação objectiva e efectiva.
2. Colocar pessoal qualificado no atendimento e tramitação da documentação ao público.
3. Melhorar de forma substancial a relação com o público, por meio de pacotes organizacionais, como facilitação da tramitação dos documentos, de livros de reclamação, entre outros.
4. Reduzir a carga de dependência financeira ao nível da administração municipal e governação local, sendo a faceta financeira a área chave a considerar na desconcentração administrativa.
5. Focar o controlo e avaliação de desempenho dos agentes administrativos.
6. Criar estruturas de gestão e retenção de talentos para garantir a qualidade dos serviços.
7. Criar mecanismos de cooperação com instituições mais experientes na matéria.
8. Atender ao perfil dos agentes a quando as propostas de nomeações para cargos intermédios.
9. Instituir um sistema de reconhecimento de recompensas pela melhoria do desempenho.
10. Introduzir na cultura do trabalho público, as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados e responsabilidades dos funcionarios.

6. BIBLIOGRAFIA:

- AMARAL, Diogo Freitas do Curso de Direito Administrativo, 2ª ed. vol. I, Coimbra, 1994
- AMARAL, Diogo Freitas do – Direito Administrativo e Ciências da Administração. Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, 1978. pp,117-118,
- AMARAL, Diogo Freitas, . Curso de Direito Administrativo Vol. I. Almedina. 1994
- AMIN, A. Local community on trial. *Economy and Society*, v.34,n.4,p.612-633, 2005.
- BATISTA Fábio Ferreira, (2012) , MODELO DE GESTÃO DO CONHECIMENTO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Rio de Janeiro, 2012.
- BERGUE, Sadro Trescastro. *Comportamento Organizacional / Sandro Trescastro Bergue.* - Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.
- BILHIM, J. *A governação nas autarquias locais*, Lisboa: Editora SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação 2004.
- BIO, Sérgio Rodrigues. *Sistemas de Informação: um enfoque gerencial*. São Paulo: Atlas, 1996, p. 20-23.
- CAETANO Marcelo, . *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Almedina, 1996, p,71
- CAUPERS João, *A Administração Periférica do Estado*, Lisboa, 1994.
- Cfr. Mota Pinto, *Teoria Geral do Direito Civil*, 3ª Edição, Coimbra, 1993, p.21
- CHIAVENATO, I. *Recursos Humanos*, São Paulo: Editora Atlas S.A, 1993.
- CHIAVENATO, I. (1993). *Introdução À Teoria Geral da Administração*. (4ª ed.) São Paulo: Editora Daisy Pereira Daniel.
- CHIAVENATO, I. *Teoria Geral da Administração*. (1º Vol.). São Paulo: Editora Mcgraw-Hill Lda, 1993.
- CHIAVENATO, I. *Recursos Humanos*. (4ªed.) São Paulo: Editora Atlas, 1997.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução a teoria Geral de Administração*. - 8º Ed.- Rio de Janeiro: Elsevier, 2011
- CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76.
- CHIAVENATTO, I. *Gestão de Pessoas*. Rio de Janeiro: Campus, 2002
- COHEN J. e ARATO A. *Civil Society and political Theory*. MIT Press. Cambridge, 1992.
- CORRALO Giovani da Silva, (Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Professor do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo, Rio Grande do Sul).

COSTA Teresa. Gestão Contemporânea – Princípios, Tendências e Desafios 1ª. Edição, Lisboa, 2003.

COSTA, Antonio, Desconcentração e Descentralização Administrativa, Disponível em «www.fne.pt/files_old/prace_descentralizar_deconcentrar.pdf», Acessado em 3 Mar 2013, 2003.

CRUZ, José Maria Teixeira da A função Pública e o Poder Político, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2002, p, 255,256.

CUNHA, M. P., REGO, Cunha A., Campos R. & Cabral C. Manual de Comportamento Organizacional e Gestão (6ª ed.) Lisboa: Editora R:H, 2007.

CZER, Lucia. O Poder local e o princípio de participação, Disponível em «[http://www.webartigos.com/artigos/o-poder-local-e-o-principio-de --participação/19710/](http://www.webartigos.com/artigos/o-poder-local-e-o-principio-de-participacao/19710/)». Acesso em 25 Jan 2013, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanelha. Direito Administrativo. São Paulo: Juridico Atlas,. Brasil, 2003.

Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, 2ª ed. vol. I, Coimbra, 1994.

FAURÉ & UDELSMANN Rodrigues, 2012, p, 149.

Fayol, Henri. Administração Industrial e Geral. São Paulo, Atlas, 1971.

FEIJÓ, C e PACA,C. Direito Administrativo. Vol. I, 1ª Edição, 2005

FEIJÓ, C. O Poder Local em Angola. In Problemas Actuais do Direito Público Angolano – Contributos para a sua Compreensão. Coimbra: Almedina. 2001a.

FEIJÓ, Carlos, e Cremildo PACA. Angola, Direito Administrativo – Introdução e Organização administrativa, 2ª edição, Viseu, 2007.

FERREIRA, A., Martines, L. Manual de Diagnóstico e Mudanças Organizacionais. Lisboa: Editora RH, 2008.

FERREIRA, J., Carvalho M., Neves J. & Caetano A. Manual de Psicossociologia das Organizações. Lisboa: Editora McGraw-Hill de Portugal, 2001.

FIRMINO, M. B. Gestão das Organizações- Conceitos e tendências atuais, (4ª ed.). Lisboa: Escolar Editora, 2010.

FISHER, Tânia; CARVALHO, Juvenilda. Poder Local, redes sociais e gestão publica em Salvador-Bahia. In: FISHER, Tânia (Org.e Coord.). Poder Local: Governo e cidadania. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1993.

FORMOSINHO, J. Centralização e Desconcentração na Administração da Escola de Interesse Público. In Formosinho, J., Fernandes, A.S., Machado, J.& Ferreira, F.I Administração da Educação, Lógica Burocratica e Lógica da Meditação. Porto: Edições ASA, 2005.

GIL, A. C. Como elaborar Projeto de Pesquisa. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GIL, A.C. Como elaborar projecto de pesquisa.4.ed. São Paulo: Atlas, 2007

GONÇALVES, Alcindo. O Conceito de Governança. Congresso Nacional do CONPEDI, 14º, 2005, Fortaleza - CE. Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis : Fundação Boiteux, 2006

GONÇALVES, M. L. Estudo do impacto da liderança na motivação dos colaboradores numa entidade rodoviária do setor empresarial do estado em Portugal. Dissertação de Mestrado., Lisboa: ISCTE, 2008.

GUERRA, Isabel Carvalho. Participação e Acção Colectiva. Interesses, conflitos e consensos. Estoril: Principia Editora, 2006.

JAMES A. F. STONER, R. EDWARD FREEMAN & DANIEL A. GILBERT, Jr., Management, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1995, p, G5.

JAMES D. Mooney. The principles of organization, op.cit., 5.

JOHN R. Schermerhorn, Jr., Management, Nova York, John Wiley & Sons,1996, p, G6

JUBRAN, A. J.; Modelo de análise de eficiência na administração pública: estudo aplicado às prefeituras brasileiras usando a análise envoltória de dados. São Paulo, 2006. Tese (Doutorado em Engenharia) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSERPEREIRA, L. C; SPINK, P. (Org.) Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2006. (p. 75-122).

LIMA, Paulo daniel Barreto. Excelência em Gestão Pública: a trajetória e a estratégia da gspública – Rio de Janeiro: Quality mark, 2007

LORENTZEN, Anne e HEUER, Bas van. Introduction: Cultural Political Economy of SmallCities. Routledge. In Press, 2011.

LUTHER Gulick, papers on the Science of Administration, op. cit., p,15

Lyndall F. Urwick. Coronel Inglês, foi presidente da Urwick Orr and Partners Ltd. Empresa de Consultoria em Administração, (1891-1970).

Lyndall F. Urwick, The Elements of Administration, on op.cit.,1943

MADUREIRA, M. Introdução À Gestão. (1ª ed.) Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1990.

MANOR, J. The Political Economy of Democratic Decentralization. Washington, DC.: Word Bank, 1999.

MASSUANGANHE, Jacob. Administração e Gestão Pública: Administração Estratégica e Liderança Visionaria, Edição 2014

MATEI, Ani, SAVULESCU, Carmen. Enhancing the efficiency of local government in the contexto of reducing the administrative expenditures. Public administration in modern times: challenges and perspectives Conference, Komotini, Greece, April 24-25, 2009.

MEGGINSON, Leon C. et al. Administração: conceitos e aplicações. 4.ed. São Paulo: Harbra, 1998, p.11-12.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2002, p.94.

MELLO Celso Antonio Bandeira de, . Curso de Direito Administrativo. 17 Ed. Ver.E atual. São Paulo: Malheiros. 2004

MINAYO, M. C. S. (Org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001

MOLLER, C. O lado humano da qualidade. São Paulo, 1992.

MONTEIRO, A. Liderança, Cultura organizacional e Motivação na Prosonic. Dissertação de mestrado. Lisboa: ISCTE, 2012.

MONTSERRAT, X. Como motivar: Dinâmica para motivar. Paris: Edition Organization, 2004.

MORAES, Alexandre de. Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais. São Paulo: Atlas, 2000.

NETO, Araújo Edmir de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva. 2005

NETO, João Antunes dos Santos. Da anulação ex officio do acto administrativo, Belo Horizonte, Editora Fórum, 2004

NUNBERG, Bárbara. Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos. Brasília, DF: ENAP, 1998.

OSBORNE David, e GAEBLER Ted, .11. Reinventando o Governo – como o espírito Empreendedor está transformando o setor público, MH jComunicação, 1994

PATRICK J. Montana & BRUCE H. Charnov, Administração, São Paulo, Saraiva, 2003, p, 2.

PAULA, Juarez de, “ Uma agenda para o Brasil” in Uma agenda de Desenvolvimento Humano e Sustentável para o Brasil do século XXI”, PNUD – Instituto de Política, 2000.

PEREIRA, Marcelo Farid. Evolução da Fronteira Tecnologia Múltipla e da Produtividade Total dos Factores do Sector Agro-pecuário Brasileiro de 1970 a 1996. Tese de PhD, Universidade Federal de Santa Catarina. www.Eps.ufsc.br/teses99/farid.htm. 1999.

PESTANA, C. A gestão do Conhecimento na Administração Local, Dissertação de Mestrado. Lisboa: ISEC, 2013.

POULANTZAS, Nicos. O Estado, o Poder, o Socialismo. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2ª edição, 1985.

POULSON Lazarino, . Pensar Direito. Vol.III, Ed. Casa das Ideias - Divisão Editorial, Lda, 2009

POULSON, L. As autarquias locais e as autoridades tradicionais no direito angolano. Luanda: Editora casa das ideias, 2009.

RAMOS, A. A influência da liderança na motivação: um estudo sobre o programa de trainees da Galp energia. Dissertação de mestrado. Lisboa: ISCTE., 2008.

REGO, A., Cunha, M. P. Essência da Liderança: Mudança. Resultados. Integridade. Lisboa: Editora RH, 2003.

RICHARD L. Daft, management, Fort Worth, Tex, The Dryden Press, 1993, p, G6

RIVERO. Jean Direito Administrativo, Almedina, Coimbra, 1981

RUSSEL, Bertrand. O Poder: uma nova análise social. São Paulo: Nacional, 1957, p. 5-6.

SAMUEL C. Certo, Modern Management: Diversity, Quality, Ethics, and the Global Environment, Boston, Mass., Allyn & Bacon, 1994, p, 3x.

SANTOS, O. O município na constituição angolana. Curso de pós- graduação em direito municipal comparado dos países de língua oficial portuguesa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Policopiado, 2012.

SOARES, A. V.; CONCEIÇÃO, J. S.; FILHO, M. C. F. As mudanças na administração pública no contexto de reformas institucionais dos estados nacionais: a experiência do estado do Pará (1991-1992). Adcontar, Belém, v. 5, n. 1, p. 15-34, jun, 2004.

SOUSA, A. Introdução à Gestão. Lisboa: Editora Verbo, 1990.

STEWART, T. A. Capital intelectual: a nova vantagem competitiva das empresas. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

SUDIT, F. Land use Studies and Agriculture Developmentg. Journal of Agricultural Economics n. 3 vol 58, pp 330-390, 1995.

TAVARES, M. S. Motivação e desempenho dos funcionários da administração pública cabo-verdiana atual. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Universidade Aberta, 2010.

TEIXEIRA Sebastião. Gestão das organizações, 2ª Edição, Editora McGraw – Hill Interamericana de España, S.A.U, 2005.

TEIXEIRA, Carlos. História: Debates e Tendências – v. 11, n. 1, jan./jun. 2011, p. 47-64 - Publicado no 1º semestre de 2012.

TEIXEIRA, Carlos. Manual de Direito Administrativo. 1ª Edição. Mayamba Editora, 2015

VITORINO, Nuno. Relatório Final da Missão para a Reforma da Organização Territorial da Administração do Estado, Lisboa, 2001.

WEBER,Max. Economia e Sociedade. Brasília, Editora Universidade de Brasília, vol. 1, p. 31-33, 2000.

WIIG, K. M. Knowledge management in public administration. Journal of Knowledge Management, v. 6, n. 3, p. 224-239, 2002.

XAVIER, A. C. R.; AMARAL SOBRINHO, J. Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. 2. ed. Brasília: Programa Fundescola, 1999, p.197.

Constituição da República de Angola. Editora Imprensa Nacional E.P, 2010.

Constituição da República de Angola 1975

Constituição da República Portuguesa

www.anpad.org.br/tac/.../trab_completo_2013_04_29_19_17_42.doc, acesso 29.05.15

www.norte2015.com.pt. Acessado aos 01.04.2016

www.webartigos.com/artigos/reforma-administrativa/64544/, acessado aos 23.06.2016

Silvia Ferreira – [www.academia.edu/1112671/Governação_local](http://www.academia.edu/1112671/Governacao_local), acessado aos 16.11.2015)

<http://administracaoesuccesso.com/2010/04/10/eficiencia-no-setor-publico/>, acessado aos 12.07.2016

http://jornaldeangola.sapo.ao/opiniao/editorial/a_reforma_administrativa, acessado aos 19.06.16

[http://keepcalmandtalkaboutadministrativelaw.blogspot.com/2012/12/i-concentração-e-desconcentração.html](http://keepcalmandtalkaboutadministrativelaw.blogspot.com/2012/12/i-concentra%C3%A7%C3%A3o-e-desconcentra%C3%A7%C3%A3o.html), acessado aos 03.07.2015

<http://mundo-aberto-luciano.blogspot.com/2015/01/a-reforma-administrativa-em-angola.html>, acessado aos 19.06.2016

http://octalberto.no.sapo.pt/sistema_de_organizacao_administrativa.htm, acessado aos 29.05.15

<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>, acessado aos 14.08.2016

<https://www.passeidireto.com/arquivo/5592709/freitas-do-amaral---curso-de-direito-administrativo/48#!>, acessado aos 23.06.2016

Repositorium.sdum.uminho.pt

www.Eps.ufsc.br.teses99/farid.htm

Lei 17/10 de 29 de Julho, Art. 43º, 44º e 45º.

LEI DE REVISÃO CONSTITUCIONAL, LEI N.º 23/92 DE 16 DE SETEMBRO, ANGOLA

Lei Geral do Trabalho de Angola (2000). Propriedade da Administração Pública Emprego e Segurança Social. (2ª ed.).

José Eduardo dos Santos. Presidente do Partido MPLA, in VIIº Congresso Ordinário do António Pitra Neto. Ministro da Administração Publica Emprego e Segurança Social, Angola

ANEXOS

Questionário sobre o papel da desconcentração administrativa na Eficiência do sector Público: Município do Huambo

Melhores cumprimentos;

Agradecemos antecipadamente que dedique cerca de 10 a 15 minutos do seu precioso tempo para colaborar em responder ao questionário abaixo. Trata-se de uma pesquisa académica-científica, no âmbito do Trabalho de conclusão de curso de Governação e Gestão Pública apresentado ao Centro de Pesquisa em Políticas Públicas e Governação Local da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Governação e Gestão Pública.

Este questionário versa um conjunto de temáticas relativas ao modo como a desconcentração administrativa no município do Huambo, desempenha o seu papel na eficiência do sector público.

No entanto, não há respostas certas ou erradas relativamente a qualquer dos itens, pretendendo-se apenas a sua opinião pessoal, responsável e sincera. Este questionário é de natureza confidencial; o tratamento deste, por sua vez, é efectuado de uma forma global, não sendo sujeito a uma análise individualizada, o que significa que o seu anonimato é respeitado.

1. Nome da Instituição _____

2. Dados Pessoais do Inquirido

Sexo: 1. Masculino [] 2. Feminino []

Idade: 1. Menos de 30 [] 2. De 30 a 40 [] 3. De 41 a 50 [] 4. De 51 a 60 []
5. Mais de 60 []

Nível de formação: 1. Técnico [] 2. Ensino Médio [] 3. Bacharel [] 4. Licenciado []
5. Mestre [] 6. Phd [] 7. Outro []

Favor marcar com um **X** somente em uma única resposta que melhor se apresente para você;

P.1 – A desconcentração administrativa nos últimos anos tem sido marcadamente indispensável para a qualidade dos serviços públicos.

Concorda totalmente	1	
Concorda	2	
Não concorda nem discorda	3	
Discorda	4	
Discorda totalmente	5	

P.2 - A desconcentração administrativa trouxe no seio dos município maior satisfação da população.

Concorda totalmente	1	
Concorda	2	
Não concorda nem discorda	3	
Discorda	4	
Discorda totalmente	5	

P.3 - Os mecanismos instituídos de governação local permitem a maior interacção entre os governantes e os governados.

Concorda totalmente	1	
Concorda	2	
Não concorda nem discorda	3	
Discorda	4	
Discorda totalmente	5	

P.4 - Com a desconcentração administrativa há notável melhoria na organização e funcionamento da administração.

Concorda totalmente	1	
Concorda	2	
Não concorda nem discorda	3	
Discorda	4	
Discorda totalmente	5	

P. 5 - A desconcentração administrativa contribui para o melhor desempenho dos agentes públicos

Concorda totalmente	1	
Concorda	2	
Não concorda nem discorda	3	
Discorda	4	
Discorda totalmente	5	

P.6 - A desconcentração administrativa incentiva o pacto social.

Concorda totalmente	1	
Concorda	2	
Não concorda nem discorda	3	
Discorda	4	
Discorda totalmente	5	

P.7 - Os serviços públicos do Município têm qualidade.

Concorda totalmente	1	
Concorda	2	
Não concorda nem discorda	3	
Discorda	4	
Discorda totalmente	5	

P.8 - Os agentes públicos do Município estão capacitados para o atendimento público.

Concorda totalmente	1	
Concorda	2	
Não concorda nem discorda	3	
Discorda	4	
Discorda totalmente	5	

P.9 - Existe muita burocracia no atendimento público no Município.

Concorda totalmente	1	
Concorda	2	
Não concorda nem discorda	3	
Discorda	4	
Discorda totalmente	5	

P.10 - Os agentes administrativos do Município têm formação adequada para responderem pelas suas tarefas.

Concorda totalmente	1	
Concorda	2	
Não concorda nem discorda	3	
Discorda	4	
Discorda totalmente	5	

P.11 – Os agentes públicos desempenham as suas funções com elevado nível de motivação.

Concorda totalmente	1	
Concorda	2	
Não concorda nem discorda	3	
Discorda	4	
Discorda totalmente	5	