

Princípios de Gestão para Municípios

coordenação

João Ralha

Paulo Gonçalves Marcos

Jorge Caldeira

Hélio Moreira

António Cruz

José Figueiredo Faria

Margarida Gonçalves

Rui Ribeiro

Alexandra Machás

Estrutura e coautores

Capítulo 1 – **Introdução**

João Ralha

Capítulo 2 – **Marketing, para que te quero!**

Paulo Gonçalves Marcos

Capítulo 3 – **Do programa eleitoral para o Plano Estratégico**

Jorge Caldeira

Capítulo 4 – **Guião para a mudança organizacional e o desenvolvimento da liderança**

Hélio Moreira

Capítulo 5 – **Gestão orçamental, económica e financeira**

António Cruz

Capítulo 6 – **Gestão do risco de aplicação da legislação**

José Figueiredo Faria

Capítulo 7 – **Gestão de projetos, para obter resultados**

Margarida Gonçalves

Capítulo 8 – **Sistemas de Informação e estratégia municipal**

Rui Ribeiro

Capítulo 9 – **Análise da satisfação dos Municípios**

Alexandra Machás

Índice

| | |
|--|-----------|
| Apresentação | 12 |
| Prefácio de Rui Rio | 15 |
| Capítulo 1 – Introdução | 19 |
| 1. A gestão é uma ciência | 19 |
| 2. Municípios | 20 |
| Capítulo 2 – Marketing, para que te quero! | 23 |
| 1. Marketing, todos precisam! | 23 |
| 2. Marketing, que é isso? | 23 |
| 3. Tenho as infraestruturas todas... | 25 |
| 4. Nova Iorque adotou o Marketing... | 27 |
| 5. O Marketing pode fazer aumentar as receitas das maiores cidades... | 31 |
| Capítulo 3 – Do programa eleitoral para o Plano Estratégico | 33 |
| 1. Estabelecer direções com Planos Estratégicos eficazes | 33 |
| 2. Modelo relacional dos conceitos de gestão estratégica | 33 |
| 3. Boas práticas na elaboração do plano estratégico na área pública | 37 |
| 4. Principais modelos de diagnóstico estratégico | 39 |
| 5. Ferramentas de monitorização estratégica | 45 |
| Capítulo 4 – Guião para a mudança organizacional e o desenvolvimento da liderança | 49 |
| 1. Introdução | 49 |
| 2. O porquê de um guião | 50 |
| 3. Um caso prático | 51 |
| 4. Conclusões | 67 |
| Capítulo 5 – Gestão orçamental, económica e financeira | 69 |
| 1. Introdução | 69 |
| 2. O POAL | 70 |
| 3. A atividade económica e a contabilidade | 74 |
| 4. A Gestão do desempenho organizacional | 77 |
| 5. O exemplo do Município de Oliveira de Azeméis | 83 |

| | |
|---|-----|
| Capítulo 6 – Gestão do Risco de Aplicação da Legislação | 93 |
| 1. Enquadramento e contextualização | 93 |
| 2. A gestão de riscos nos Municípios e a função <i>Compliance</i> | 95 |
| 3. Instrumento de gestão do risco de aplicação da legislação | 100 |
| 4. Conclusões | 104 |
| Capítulo 7 – Gestão de projetos para obter resultados | 107 |
| 1. O que é a gestão de projetos? | 107 |
| 2. Conceitos de gestão de projetos | 109 |
| 3. Equipas de Projetos e o sucesso da gestão dos projetos | 113 |
| 4. Ciclo de vida de projeto | 124 |
| 5. Recursos, custos e contratos | 128 |
| Capítulo 8 – Sistemas de Informação e estratégia municipal | 136 |
| 1. O Alinhamento estratégico de SI para a competitividade municipal | 136 |
| 2. eMunicipal/Balcão Único Municipal – a gestão eletrónica central do munícipe | 140 |
| 3. O Município é um ponto único de acesso ao munícipe | 141 |
| 4. A mobilidade da informação – Do munícipe para o município e vice-versa | 143 |
| 5. A partilha da informação também é do munícipe para o município | 144 |
| 6. As vantagens da <i>Cloud</i> para os municípios | 146 |
| 7. Tecnologias abertas municipais | 149 |
| Capítulo 9 – Análise da satisfação dos munícipes | 152 |
| 1. A satisfação de clientes, os fatores determinantes da satisfação e os modelos <i>standard</i> de avaliação da satisfação | 153 |
| 2. Principais fases de modelização e metodologia de estimação de resultados | 155 |
| 3. O “modelo de avaliação da satisfação dos munícipes” e o índice de satisfação do munícipe | 159 |
| 4. Resultados nacionais da “avaliação da satisfação dos munícipes” – ano 2014 | 165 |
| Notas biográficas | 172 |
| Agradecimentos | 174 |

Apresentação

A ideia para este livro nasceu na sequência de uma experiência de trabalho, como consultor de gestão, em mais de duas dezenas de Municípios portugueses, desde 2006 até 2011.

O conhecimento da realidade dos Municípios com a sua grande complexidade de gestão, muito superior, em termos de âmbito de atividades desenvolvidas e de diversidade de competências técnicas necessárias, à maioria das grandes empresas e organizações privadas, levou-me a querer desenvolver as minhas capacidades analíticas e conhecimento científico através da frequência de um doutoramento em gestão empresarial aplicada, iniciado em 2007 e concluído em 2012, com nota máxima, no ISCTE-IUL, em Lisboa. O tema da minha tese de doutoramento foi a medição do desempenho, tendo como objeto de estudo os Municípios portugueses.

Na sequência deste trabalho científico surgiu a vontade de escrever um livro para usufruto de pessoas interessadas em desenvolver os seus conhecimentos e capacidades de gestão através da aplicação de princípios de gestão a Municípios.

O livro pretende, em primeiro lugar, sensibilizar os Eleitos em Municípios para a necessidade de desenvolverem os seus conhecimentos e competências em gestão, para poderem conduzir com maior competência as organizações de grande complexidade de gestão, das quais têm a responsabilidade máxima.

Estamos convictos de que os Municípios poderão contribuir decisivamente para o crescimento económico de Portugal a nível local, mas também com efeitos sensíveis ao nível do País.

Trata-se de um projeto coletivo, desenvolvido por uma equipa de especialistas em diversas áreas da gestão com experiência de trabalho em Municípios.

Não é nosso objetivo apresentar exaustivamente todas as áreas da gestão que poderão ter efeitos no bom desempenho dos Municípios pois tal não seria exequível. Escolhemos áreas que consideramos fundamentais, sem desprimor para outras como, por exemplo, a gestão por processos, a gestão da qualidade, a medição do desempenho.

Pretendemos que o livro, mais que um manual de gestão, seja um alfolbre de experiências e de ideias que possam despertar interesse na sua adaptação a casos concretos, de modo a catalisar o interesse dos Eleitos e interessados, no seu desenvolvimento em gestão. São apresentados exemplos de casos reais, a nível nacional e internacional, que motivarão, estamos seguros, o interesse do leitor.

Na introdução apresentamos as razões pelas quais surgiu a ideia do livro e o contexto no qual foi gerado. Seguidamente e como deve sempre ser feito entramos pela área dos “clientes” com uma apresentação muito direta e bem-humorada, de dois casos na área do Marketing que ilustram como esta disciplina pode contribuir para a melhoria das condições de vida dos cidadãos, através de iniciativas dos respetivos Municípios. Em seguida, um capítulo sobre Gestão Estratégica e monitorização do desempenho, duas áreas complementares essenciais para a colocação em prática e consecução do programa eleitoral sufragado pelos eleitores.

No 4.º capítulo, dentro do grande campo da Gestão dos Recursos Humanos é apresentado um guião para a mudança organizacional e o desenvolvimento da liderança suportado num caso de uma empresa, mas que poderá ser perfeitamente adaptado a situações de gestão da mudança, na administração local.

O 5.º capítulo intitulado “A gestão orçamental, económica e financeira” apresenta-nos um caso de um Município que, através de uma metodologia própria, conseguiu reduzir sistematicamente a sua dívida, nos últimos anos, sem ter colocado em causa o reconhecimento dos eleitores que sufragaram esta estratégia com o renovar da confiança na equipa incumbente nas eleições do ano 2013. Ou seja, a boa gestão é reconhecida pelos eleitores.

O capítulo seguinte aborda uma área não convencional, a gestão do risco de aplicação da legislação, em contexto municipal, necessária para lidar com a plethora de legislação publicada intensivamente nos últimos anos. Com a apresentação de uma metodologia adaptada e com propostas de mudança que poderão ser a base para melhorias sensíveis no modo como os municípios conseguirão adaptar-se a esta nova realidade.

O capítulo 7.º tem como objeto a gestão de projetos. Uma área cada vez mais relevante e que levou ao seu reconhecimento como metodologia de eleição para os municípios através da consagração legal das “equipas de projeto”, na organização dos serviços municipais. Há muito trabalho, conhecimento e experiência a adquirir para que tenhamos, cada vez mais, um maior peso dos projetos concluídos no tempo e com o custo previstos, de acordo com os padrões de qualidade definidos.

O capítulo 8.º aborda a temática da gestão dos sistemas de informação municipais. Com vários exemplos internacionais de sucesso, em diferentes áreas, poderá constituir-se como um guião da necessária evolução de todos os municípios, nesta área estratégica. Pode ser considerado como um exemplo de plano estratégico de sistemas de informação, nas suas diferentes perspetivas.

Finalmente, acabamos por onde começámos, na análise da satisfação dos munícipes, com um capítulo que apresenta um novo modelo de avaliação de satisfação dos munícipes com uma sólida base teórica, baseado nas mais avançadas metodologias reconhecidas a nível internacional. É uma inovação em Portugal que poderá, com um adequado aperfeiçoamento, vir a constituir um padrão da avaliação da satisfação dos munícipes, a nível nacional.

Prefácio

Este livro destina-se a sensibilizar os eleitos locais para a necessidade de desenvolverem competências de gestão. É esta ideia que aparece plasmada logo na Nota de Apresentação da obra. Uma ideia que deve acolher a aprovação geral e que, em minha opinião, deve merecer um entusiástico aplauso.

O cargo de autarca, seja ele Vereador ou Presidente, é, sem dúvida nenhuma, um cargo político. Um cargo de eleição direta, cujo detentor, tem, por isso, de cuidar da sua simpatia e da sua imagem junto da população. É, pois, compreensível que quem exerce essa função tenha no seu dia a dia algum cuidado com esse fator e que, nalgumas situações específicas, até possa pôr essa prioridade à frente de outras.

Só que uma coisa é ter preocupação com esse aspeto, outra bem diferente é só cuidar desse ponto ou, pelo menos, colocar esse ponto à frente de tudo o mais, pensando que é assim que se garante a reeleição, independentemente da real substância do seu trabalho.

Infelizmente, há demasiados autarcas que colocam a sua popularidade e a sua relação com a comunicação social à frente de tudo, o que, se olharmos à lógica atualmente predominante dessa mesma comunicação social e ao seu divórcio das reais preocupações das pessoas, facilmente entendemos que, quando assim se age, o serviço que se presta à população será, no mínimo, medíocre.

A longa experiência que tive no exercício dessas funções comprovou-me que essa atitude parecendo inteligente, na verdade não o é, porque, felizmente, hoje, as pessoas são já bem mais argutas do que aquilo que os políticos-profissionais-da-imagem possam pensar. Não há melhor marketing pessoal do que trabalhar. Trabalhar com coerência, seriedade e transparência. Dito de outro modo, com muita uva e pouca parra. Essa é, efetivamente, a receita que, a longo prazo, as pessoas mais apreciam.

E é neste ponto que entra a gestão. A ação exclusivamente política do cargo de Presidente da Câmara anda, por força da lógica da função, muito próximo daquilo que acabei de descrever e criticar. O autarca não pode ser isso. O autarca é alguém que tem de andar em cima dos problemas concretos, mesmo nos concelhos de maior dimensão; e mesmo perante o absurdo emaranhado legal e o fortíssimo pendor burocrático que, nos últimos anos, tem sido imposto pela governação central.

Quando o autarca assim não procede e se coloca demasiado por cima dos problemas, numa postura de exagerado pendor político, falha claramente no seu serviço às populações. Por isso, um governante local tem de ser também um gestor. Se não o for, é, em minha opinião, um mau autarca.

Não é necessário que tenha de ser licenciado em economia ou gestão, mas é indispensável que tenha forte sensibilidade para a importância desse vetor e se saiba rodear de quem o possa complementar. E, neste ponto, não é apenas a gestão do aparelho municipal no seu serviço ao cliente (município) que está em causa, é também a vertente estratégica da gestão, como, nesta obra, aparece muito bem descrito em diversos dos seus capítulos. É saber o que se quer e para onde se vai, fazendo primeiro um diagnóstico da situação do concelho e depois um programa estratégico que tem de ser cumprido com vontade e com coerência ... e com coragem, sempre que ela for necessária.

Na minha duradoura passagem pela Câmara da segunda cidade do País, sempre afirmei que exercia uma dupla função: a de Presidente da Câmara, no sentido mais tradicional do cargo, mas, também, a de Presidente do Conselho de Administração do “Grupo CMP”. E foi nesta função que terei, até talvez, investido mais tempo, porque depois de traçada a estratégia, cabe ao Presidente do CA executá-la; apoiado num Presidente da Câmara que lhe dê toda a proteção política para coerentemente levar a cabo o que tiver sido definido – ou dito de forma direta, o político não pode nunca, perante as dificuldades da execução, pôr em causa o que, ele próprio, antes, definiu como objetivos centrais da sua atuação e do interesse público maioritário.

Se, nessa “minha” altura, as prioridades eram a coesão social, a reabilitação da baixa da cidade e a sua promoção turística, a administração do dia a dia tinha de ser absolutamente coerente com isso. Podia a comunicação social e podia muita gente nas redes sociais tentar, forçar à inversão do caminho (muitas vezes, até, com recurso à mentira e às meias verdades), mas tal nunca deve ser motivo para abandonar a coerência e a fidelidade ao programa delineado. Podem chover “pás e picaretas”, mas, se não houver razão superveniente para alterações, o caminho traçado é o caminho que tem de ser seguido. Lembro-me, por exemplo, quando, em 2003, o politicamente correto era aceitar a construção de uma grande superfície comercial (O El Corte Inglés) na zona da Boavista, ao mesmo tempo que uma das prioridades estratégicas definidas era o desenvolvimento da Baixa portuense que, nessa altura, estava completamente moribunda, mas tinha um notório potencial económico. Se o decisor político tivesse cedido à lógica imediatista e superficial da pressão que sobre ele foi feita, teria posto em causa o objetivo estratégico, porque teria criado uma nova centralidade longe da Baixa e, dessa forma, estrangulado ainda mais o seu potencial de desenvolvimento. Esse objetivo estratégico foi, entretanto, largamente atingido e, mesmo assim, continua a haver hoje muita gente que não entendeu a enorme importância dessa decisão naquele momento histórico em que se estava a

procurar recuperar a Baixa portuense e a tentar incutir confiança nos investidores; uma decisão impopular, porque contrária à corrente dominante. E, como sabemos, é sempre fácil e “inteligente” dizer-se *ámen* à onda mais forte. Só que a onda mais forte dificilmente assentará na necessária profundidade de raciocínio que as reflexões estratégicas mais complexas exigem.

É este casamento entre a gestão e a estratégia que nunca pode ser abandonado. E muito menos desprezado em nome de objetivos eleitorais ou imediatistas que, como disse, acabam sempre por degradar a governação.

Quando o diagnóstico está bem feito e o plano estratégico adequadamente elaborado, então não são só as principais prioridades que mais tarde apresentarão resultados. Mesmo aqueles setores que não estavam na linha da frente das preocupações políticas acabam por se desenvolver no quadro de um programa coerentemente executado. O melhor exemplo que neste livro aparece a ilustrar esse aspeto está no seu capítulo 9, onde é apresentado um estudo, elaborado no início deste ano de 2014, sobre os níveis de satisfação que os portugueses têm para com o seu Município.

Apesar de muito me orgulhar, não fico admirado que o Porto tenha aparecido, juntamente com as ilhas, como a cidade que, em Portugal, apresentava o mais elevado índice de satisfação dos seus munícipes. Mas o que comprova bem o que aqui referi é o facto de o Porto ter sido claramente o Município do país com a mais alta avaliação no que concerne à oferta cultural. Se atendermos ao que, sobre o trabalho desenvolvido nesta área concreta, dizia (e ainda diz) a comunicação social e uma certa pseudo-intelectualidade urbana, muito presa aos seus *clichés* e a uma vaidade que lhe é muito peculiar, percebemos bem a enorme distância que ia entre isso e a realidade concreta da cidade. Vale a pena ignorar quem ilude a realidade e seguir o caminho da coerência, precisamente, porque quando a estratégia é adequada ao diagnóstico, tudo se desenvolve harmoniosamente. Quando resolvemos os principais estrangulamentos, é óbvio que tudo o mais se liberta e, por isso, tudo o mais também se desenvolve. Há quem, não entendendo este princípio, até tivesse chegado ao ponto de dizer que a cultura tinha de ser devolvida à cidade e que no Porto, no meu tempo, nem sequer havia pelouro da cultura – não conseguindo entender o porquê de ele estar integrado no denominado Pelouro do Conhecimento, Educação e Coesão Social. Pois bem, está aqui o resultado concreto da postura política que sempre defendi, e que, no fundo, consiste, muito simplesmente, em ter a coragem e a seriedade necessárias para, em nome da coerência e das convicções com que se deve estar na vida pública, não dar ouvidos à superficialidade do politicamente correto e executar, com coerência, a linha de rumo traçada. Ou dito de outra forma, ter a coragem para dizer *não*, sempre que o *não* tenha de ser dito.

Fazer um plano estratégico é definir políticas para eliminar os principais estrangulamentos de um concelho, porque se eles forem eliminados, é óbvio que tudo o

mais também se desenvolve de forma harmoniosa – precisamente porque se eliminaram “os estrangulamentos que os estrangulavam”. O contrário é que não faz sentido nenhum: não atuar primordialmente sobre o que está a condicionar mais o desenvolvimento da sociedade e canalizar o dinheiro e o esforço para o que é mais popular ou mediaticamente mais correto é que não é coincidente com uma gestão racional e, por consequência, com o interesse público. Quando assim se atua, o mandato deixará o concelho pior do que o encontrou, porque não atuou sobre o que mais o estava a prejudicar e, por isso, no fim do tempo, o mais provável é que o que o estrangulava ainda se tenha agravado mais; tendo, entretanto, o dinheiro sido gasto onde não o devia ter sido.

Para lá desta vertente estratégica, não menos relevante é também a vertente da gestão interna da própria Câmara Municipal. Cuidar de áreas politicamente tão áridas como os recursos humanos, os sistemas de informação, a direção jurídica, a gestão financeira e administrativa ou a gestão patrimonial, é absolutamente decisivo para se conseguir um exercício competente e eficaz do cargo autárquico. São áreas que, no imediato, não se veem, mas que, a médio e longo prazo, fazem toda a diferença na performance atingida em termos de serviço às populações. Ser autarca não é desdobrar-se em entrevistas, em almoços, em viagens, receções ou conferências; é estar lá e cuidar de quem o elegeu. Todos estes aspetos sociais têm também o seu espaço, mas o ponto primeiro é a dedicação e o trabalho direto no terreno. E é justamente neste âmbito que se requer o desenvolvimento das competências de gestão. Elas não são precisas para as representações sociais, são-no para o trabalho real e a construção de um projeto de desenvolvimento e para a prestação de um melhor serviço público. Um serviço público que resolva problemas reais e melhore a qualidade de vida das pessoas.

É, pois, neste contexto, que o presente livro tem toda a razão de ser, podendo constituir um instrumento importante para que, ao lê-lo, um autarca possa refletir sobre outras ações que pode levar a cabo, para lá daquelas que, já antes, tinha deviadamente interiorizado para o exercício da sua nobre função.

Porto, outubro de 2014

Rui Rio