

**A COMUNICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ESTUDO DE CASO DO ATENDIMENTO DA
CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA**

Maria de Jesus Viegas Rodrigues Brinca

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências da Comunicação, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor César Madureira e sob a co-orientação do Professor Doutor Joel Hasse Ferreira.

Março, 2012

Ao Pedro,
por não me permitir desistir.

AGRADECIMENTOS

Não foi nada fácil esta caminhada, sobretudo quando nos assola uma insegurança e angústia de não sermos capazes, de não estarmos à altura deste projecto. A ideia de desistir é muito frequente e vale sobretudo o apoio incondicional de quem está ao nosso lado e nos dá coragem para continuar.

Ao Pedro, agradeço a paciência para me ouvir, a partilha de opiniões e o apoio constante que me dá para lutar e nunca desistir. É ele, sem dúvida, o responsável por mais esta etapa da minha vida.

À Gabriela, agradeço a solidariedade que sempre demonstrou nos momentos de partilha das minhas angústias, os conselhos e a força para seguir em frente.

Ao Armando, que está sempre disponível para ajudar, agradeço o apoio e a companhia em alguns momentos da pesquisa.

À minha família, que mesmo distante, me apoia em todos os momentos da minha vida e me incentiva a ir mais longe.

Aos meus amigos e colegas de trabalho, André, Cláudia, Miguel, Paulo, Pernica, Rita, Sara e Valter, por me ouvirem e apoiarem.

Aos meus colegas e amigos de mestrado, Paulo e Eugênia, Talita e Fernando, Ana e Ângela, pela amizade e partilha, que marcaram positivamente esta passagem pela FCSH.

À Dra. Fátima Madureira e à Dra. Sandra Godinho, pela disponibilidade e colaboração.

Aos Professores, Doutor César Madureira e Doutor Joel Hasse Ferreira, pelos seus ensinamentos e orientação, imprescindíveis à concretização deste trabalho.

Muito Obrigada a todos!

RESUMO

A COMUNICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTUDO DE CASO DO ATENDIMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA

Maria de Jesus Viegas Rodrigues Brinca

As sucessivas reformas de que a Administração Pública tem sido alvo, numa perspectiva de desburocratização, simplificação e resposta às necessidades dos cidadãos de forma eficaz, têm-se reflectido em transformações profundas ao nível de métodos de trabalho, procedimentos e práticas administrativas. Os *guichets* de outrora, frios e distantes, tendem a desaparecer e dão lugar a espaços de atendimento que permitem uma maior proximidade e conforto dos cidadãos, numa lógica de colaboração e não de prestação de serviço. Além disso, assistiu-se a uma mudança de paradigma, em que os serviços públicos passaram a estar orientados em função da satisfação dos cidadãos. Neste sentido, torna-se fundamental que as organizações públicas estabeleçam uma estratégia de comunicação integrada, que permita a criação e preservação de uma imagem de eficácia e credibilidade, junto dos cidadãos, cada vez mais exigentes e reivindicativos. Este estudo pretende perceber a importância do Atendimento da Câmara Municipal de Lisboa, enquanto instrumento da estratégia de comunicação da autarquia. Através da análise de vários indicadores nos espaços de atendimento, esta investigação procura revelar o grau de uniformização dos espaços, em termos de imagem e identidade visual, bem como dos procedimentos adoptados.

Palavras-Chave: Administração Pública; reforma administrativa; tecnologias de informação e comunicação; imagem; comunicação; atendimento; simplificação, uniformização.

ABSTRACT

COMMUNICATION IN PUBLIC ADMINISTRATION CASE STUDY OF THE MUNICIPALITY OF LISBON CUSTOMER SERVICE

Maria de Jesus Viegas Rodrigues Brinca

The successive reforms of the Public Administration has been targeted aiming to reducing bureaucracy, simplifying and handle effectively to citizens' needs, embodied in deep changes of the internal environment (working methods, procedures and administrative practices). The old fashion front offices, cold and distant, tend to disappear and be replaced by service areas which allow greater closeness and comfort for citizens, changing the idea from service provider to cooperation. Furthermore, we are living a huge paradigm shift, where the satisfaction of citizens' needs are the top priority, nowadays Public Administration got their focus on demand, not in offer like a few years ago. In that sense, it is essential that an integrated communication strategy emerge and with it an image and perception of effectiveness and credibility grow within the citizens which are increasingly more demanding. This study aims to understand the importance of the Municipality of Lisbon Customer Service as an instrument of the communication strategy. Through the analysis of several indicators on the Municipality Front Office, this study seeks to reveal the degree of standardization of spaces, such as image and visual identity, as well as the adopted procedures.

Key-words: Public Administration, Administrative Reform, Information and Communication Technologies, Image, Communication, Customer Service, Simplification, Standardization.

ÍNDICE

Introdução.....	1
Metodologia	4
Capítulo 1: Evolução Teórica da Administração Pública e Reforma Administrativa	9
1.1 – Principais Modelos Teóricos	9
1.1.1 – Modelo Burocrático	10
1.1.2 – Estado Providência (<i>Welfare State</i>), a sua crise e a génese da Reforma Administrativa	12
1.1.3 – Teoria da Escolha Pública	14
1.1.4 – Managerialismo	15
1.1.5 – “New Public Management” ou Nova Gestão Pública	16
1.1.6 – “New Public Service”	19
1.1.7 – <i>Governance</i>	20
1.2 – O papel da comunicação na reforma Administrativa em Portugal	21
1.2.1 - A Reforma Administrativa em Portugal	21
1.2.2 – A Comunicação no Contexto da Reforma Administrativa	27
Capítulo 2 – O Atendimento como elemento da estratégia de Comunicação	31
2.1 – Principais Modelos Teóricos de Comunicação	31
2.1.1 - A Comunicação como transmissão de uma Mensagem	31
2.1.2 – A Comunicação como uma produção e troca de Significados	34

2.1.3 – A Comunicação como Processo nas Relações Sociais	35
2.1.4 – Contributos da Escola de Chicago e da Escola de Frankfurt	38
2.1.5 - Os Fundamentos da “Nova Comunicação” preconizada pela Escola de Palo Alto	40
2.2 – A Comunicação nas organizações	41
2.2.1. – A importância do Atendimento na Estratégia de Comunicação	44
Capítulo 3 – Estudo de Caso – O Atendimento na Câmara Municipal de Lisboa..	46
3.1 – Caracterização do Atendimento da Câmara Municipal de Lisboa	46
3.2 - Balcão Único Municipal	49
3.3 – Apresentação do Estudo	54
3.1. – Identidade visual da Câmara Municipal de Lisboa	54
3.3.2. – Imagem dos Espaços de Atendimento	57
3.3.3. – Tipificação da informação disponível nos atendimentos	58
3.3.4. – Incentivo à participação nos atendimentos	59
3.3.5. – Uniformização do discurso nos atendimentos	60
Conclusão	64
Bibliografia	68
Anexos	77

INTRODUÇÃO

A gestão da comunicação é considerada uma arma poderosa que as organizações devem saber utilizar para a manutenção e preservação da sua imagem. Saber o quê e como comunicar de forma integrada parece ser um grande desafio, sobretudo se falarmos de organizações públicas com organogramas excessivamente pesados, onde a circulação da informação se torna menos eficaz.

Parece claro que uma comunicação eficaz é essencial para a prestação de um bom serviço, que é, de forma crescente, exigido pelos cidadãos que diariamente recorrem à Administração Pública (AP) para resolver os seus problemas.

Desde meados da década de setenta que os sucessivos governos têm vindo a introduzir medidas de gestão, cada vez mais próximas do modelo privado, tentando fazer mais com menos recursos. Esta foi a tendência de todos os países da OCDE, incluindo Portugal, que tem vindo a introduzir reformas sucessivas na AP, numa perspectiva de contenção de despesa, por um lado, e de simplificação administrativa e legislativa, por outro, de modo a facilitar a vida dos cidadãos e empresas.

A aposta nas novas tecnologias permitiu agilizar métodos de trabalho, diminuindo consideravelmente a burocracia inerente a cada processo, obrigando a uma mais adequada gestão do conhecimento, como alavanca essencial para a melhoria continuada da qualidade dos serviços, o que se reflecte numa maior abertura a novos conceitos, novas e mais eficientes formas de gestão.

Partindo de uma contextualização teórica, que retrata a evolução da Administração Pública, das principais reformas administrativas e da importância da comunicação nesse âmbito e no seio das organizações públicas, descritas no Capítulo 1 e 2, pretende-se analisar a “Comunicação na Administração Pública”, apresentando como estudo de caso o “Atendimento da Câmara Municipal de Lisboa”, constituindo assim, o tema central desta investigação.

Desde 1974, os sucessivos governos introduziram várias reformas administrativas, utilizando a comunicação como um dos eixos estratégicos, apostando numa maior difusão da informação que foi, francamente, facilitada pelo desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação.

A aposta na simplificação da comunicação escrita e dos procedimentos administrativos, constitui outra componente importante nas principais reformas administrativas, aliada a uma preocupação com a prestação de serviços de qualidade ao nível do atendimento, ajustando o **funcionamento** dos serviços às necessidades dos cidadãos, através, por exemplo, do alargamento dos horários de serviço em alguns sectores da Administração Pública.

Além da flexibilização dos horários de funcionamento dos serviços públicos, verifica-se, desde 1986, uma tentativa de melhoria da relação entre a Administração Pública e os cidadãos e a proliferação nos discursos políticos de palavras como modernização e inovação, tendo-se criado, nesse mesmo ano, o Secretariado para a Modernização Administrativa.

Desde essa altura e até aos dias de hoje, as sucessivas reformas têm dotado a Administração Pública de meios, sobretudo tecnológicos, mais sofisticados e eficientes, no sentido de garantir a satisfação dos cidadãos.

Mas será suficiente? Ou pelo contrário, continuamos a ter a percepção de que, apesar das sucessivas reformas a que a Administração Pública tem sido sujeita, o resultado não é muito diferente? Será que os serviços de atendimento ganharam em eficácia e eficiência? Quando se dirige a um serviço público, será que o cidadão fica satisfeito e bem orientado pelo espaço, pelo acolhimento e tratamento que recebe?

Perceber estas e outras dinâmicas ligadas ao Atendimento da Câmara Municipal de Lisboa constitui o trabalho de campo levado a cabo, tentando-se analisar, no capítulo 3, a importância do atendimento na estratégia de comunicação da autarquia.

À semelhança do que ocorreu noutros organismos públicos e noutras autarquias, o Atendimento da Câmara Municipal de Lisboa tem adoptado algumas medidas de modernização administrativa, as mais recentes enquadradas no programa de Simplex Autárquico, que consiste na simplificação administrativa, de forma a facilitar e agilizar a interacção entre os cidadãos e a Administração Pública.

No caso do município de Lisboa, uma das medidas do SimpLis, (Programa de Simplificação Administrativa de Lisboa), materializou-se na concentração de serviços de atendimento, que anteriormente estavam espalhados pela cidade, num só edifício, funcionando na lógica de Balcão Único.

Apesar de existirem diferentes balcões de atendimento, consoante os assuntos (Balcão Multiserviços, Balcão Social, Balcão de Urbanismo e Reabilitação, Emel, Tesouraria e Comissão Arbitral Municipal), esta concentração no mesmo edifício veio facilitar a acção dos cidadãos que necessitam de resolver estes assuntos e que antes teriam que percorrer vários locais da cidade.

Para além disso, do ponto de vista de gestão de recursos, esta concentração permite uma maior rentabilização, traduzindo-se de igual modo, num passo importante para a uniformização de procedimentos e práticas administrativas.

Também a reestruturação interna da autarquia, em Fevereiro de 2011, constituiu outra evolução, na medida em que as competências de gestão dos atendimentos municipais passaram a estar concentradas numa só Divisão – a Divisão de Relação com o Múncipe.

Para além dos atendimentos sob a gestão da Divisão de Relação com o Múncipe, nomeadamente o Balcão Único Municipal, este estudo contempla uma amostra representativa dos serviços que constituem a Rede de Atendimento Municipal, onde estão incluídos os equipamentos culturais (teatros, museus, bibliotecas), equipamentos desportivos (piscinas) e espaços verdes, entre outros.

Partindo de uma grelha de análise, definida na metodologia, pretendeu-se observar, nos vários atendimentos, alguns indicadores relacionados com a sinalética dos edifícios e dos espaços de atendimento; a imagem dos funcionários e a imagem dos atendimentos; a informação que aí se encontra disponível; a existência de instrumentos de participação, como a caixa de sugestões; bem como a informação prestada aos cidadãos, num processo de atendimento.

O estudo pretende fornecer alguns indicadores que revelem a eventual falta de uniformização da Rede de Atendimento Municipal, em termos de identidade e imagem integrada da autarquia.

Embora se tenha verificado uma maior uniformização nos serviços que integram o Balcão Único Municipal, existem algumas falhas descritas no capítulo 3, que podem servir de instrumentos de melhoria dos serviços. O mesmo acontece com os restantes atendimentos observados, cujas considerações assinaladas são apenas contributos, que poderão ser tidos em conta na definição de uma estratégia de comunicação da autarquia ao nível do atendimento municipal.

METODOLOGIA

Partindo da recolha bibliográfica feita ao nível dos principais modelos teóricos da comunicação, esta pode ser entendida como:

- transmissão de uma Mensagem: Aristóteles (IV a.C., citado por Sousa, 2006); Lasswell (1948); Shannon e Weaver (1949); Newcomb (1953); Scramm (1954); Gerbner (1956) e Jakobson (1960).
- produção e troca de Significados: Fiske (1993); Charles Peirce e Ferdinand de Saussure (citados por Fiske, 1993).
- processo nas Relações Sociais: Karl Marx e Durkheim (citados por Sousa, 2006), Tarde (1986), Max Weber (1971) e Tocqueville (citado por Sousa, 2006).

Nesta perspectiva, e embora o trabalho caracterize todo o atendimento da Câmara Municipal de Lisboa (presencial, telefónico e virtual), construiu-se uma grelha de análise a aplicar apenas à rede presencial. Pretende-se, assim, analisar o atendimento partindo destas três vertentes da comunicação, com o intuito de observar objectivamente se este é visto como um elemento da estratégia de comunicação da Autarquia.

Em termos de instrumento metodológico, optou-se pela observação não participante na maioria dos casos. No entanto, sempre que se justificou, recorreu-se à observação participante, na tentativa de recolha de informação necessária ao estudo, de acordo com os indicadores definidos na grelha de análise aplicada:

INDICADORES DE ANÁLISE	ASPECTOS A OBSERVAR	OBJECTIVO DA ANÁLISE
SINALÉTICA	▪ Identificação exterior do edifício ▪ Identificação do local de atendimento	Identidade visual da Câmara Municipal de Lisboa
IMAGEM DOS FUNCIONÁRIOS	▪ Identificação dos Funcionários ▪ Fardamento	
ESPAÇO DE ATENDIMENTO	▪ Mobiliário adequado (balcão, mesa de atendimento) ▪ Sala de espera (cadeiras suficientes e confortáveis) ▪ Serviços de apoio (máquina de café, televisão, revistas)	Imagem dos espaços de atendimento
INFORMAÇÃO DISPONÍVEL	▪ Brochuras, cartazes ou panfletos de actividades e ou eventos da autarquia ▪ Informação de entidades particulares ▪ Informação de outros organismos públicos (Juntas de Freguesia, outras autarquias, ministérios)	Tipificação da informação disponível nos atendimentos
INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO	▪ Caixa de sugestões/reclamações ▪ Livro de reclamações visível	Incentivo à participação nos atendimentos
INFORMAÇÃO PRESTADA	▪ Saudação do funcionário ▪ Resposta eficaz às questões colocadas ▪ Informação adicional ▪ Cumprimento final.	Uniformização do Discurso

Fonte: Construída pelo autor.

Partindo da grelha de análise definida (anexo 1, grelhas preenchidas), o estudo vai reflectir-se nos três níveis de atendimento:

1. Balcão Único, dependente da Divisão de Relação com o munícipe, que integra os seguintes atendimentos:

- Balcão Único/Triagem
- Balcão Único/Multiserviços
- Balcão Único/Urbanismo e Reabilitação Urbana
- Balcão Iniciativa Lisboa
- Balcão Social

2. Serviços Cooperantes, que embora integrados no Balcão Único, dependem organicamente de serviços diferentes:

- Tesouraria
- Emel
- Comissão Arbitral Municipal

3. Atendimento em Equipamentos Municipais que dependem das várias áreas de competência. Dada a multiplicidade de equipamentos (71, lista em anexo2), optou-se por seleccionar uma amostragem de espaços de atendimento (23), de acordo com alguns critérios:

- áreas de actividade dos espaços de atendimento (cultura, desporto, espaços verdes, bibliotecas, centros de documentação);
- localização geográfica do equipamento (sempre que possível, tentou-se analisar equipamentos da mesma área de competência, localizados em sítios diferentes, na tentativa de perceber a existência ou não de diferenças)
- gestão do atendimento ser exclusivamente municipal ou entregue a gestão de associações ou outras entidades.

Definidos os critérios, os espaços de atendimento que foram alvo de análise estão identificados no seguinte quadro:

NOME ATENDIMENTO	ÁREA DE ACTIVIDADE
- Balcão Único/Multiserviços - Balcão Único Triagem - Balcão Único/Urbanismo e Reabilitação Urbana - Balcão Social - Balcão Iniciativa Lisboa	Serviços integrados no Balcão Único Municipal (BUM)
- Tesouraria	Finanças
- Emel	Empresa Municipal de Estacionamento de Lisboa
- Comissão Arbitral Municipal	Entidade oficial não judiciária com autonomia funcional, desempenhando funções administrativas e decisórias em matéria de prédios arrendados.
- Recepção dos Paços do Concelho	Recepção Edifício Municipal
- Centro de Documentação do Campo Grande - Centro de Informação Urbana de Lisboa	Documentação Generalista/Urbanismo
- Biblioteca de Belém - Biblioteca Orlando Ribeiro - Biblioteca das Galveias - Biblioteca dos Olivais	Bibliotecas Generalistas
- Hemeroteca - Bedeteca (mesmo espaço da Biblioteca dos Olivais)	Biblioteca Especializada
- Piscina Municipal do Restelo - Piscina Municipal do Bairro da Boavista - Pavilhão Desportivo do Casal Vistoso - Piscina de Campo de Ourique (sob gestão do Ginásio Clube Português)	Desporto
- Cemitério dos Prazeres - Cemitério do Alto de S. João	Gestão Cemiterial
- Museu da Cidade - Museu de Design e Moda – Mude - Museu do Fado	Cultura/Museus
- Teatro Maria Matos - Teatro S. Luís - Cinema S. Jorge	Cultura/Teatros
- Centro de Interpretação de Monsanto	Ambiente
- Quinta Pedagógica	Educação

Para além da Observação, em termos metodológicos recorrer-se-á ao inquérito por entrevista, a realizar presencialmente mediante um guião (anexo 3 e 4). Através da interacção directa pretende-se completar a informação recolhida nos vários espaços de atendimento. Uma entrevista será realizada à Chefe da Divisão de Relação com o Munícipe, enquanto responsável pelos serviços de atendimento municipal, a quem compete desenvolver, garantir e coordenar a rede de atendimento ao público em articulação com os vários serviços municipais. A outra entrevista será feita à Directora do Departamento de Marca e Comunicação, enquanto responsável pelo apoio na definição da estratégia de comunicação da Câmara Municipal de Lisboa e da sua implementação, de acordo com as linhas orientadoras definidas pelo executivo.

Capítulo 1 - Evolução Teórica da Administração Pública e Reforma Administrativa

1.1 – Principais Modelos Teóricos

O conceito de Administração Pública (AP) iniciou-se há muito tempo atrás, mais precisamente no ano 5.000 a.C, na Suméria, quando os seus habitantes procuravam melhorar a maneira de resolver os problemas do dia-a-dia, desenvolvendo, desta forma, a arte de administrar (Gomes, 2005).

Outras razões históricas são apontadas, mas Raadscheders e Rutgers (1996) reduziram o estudo da história da AP ao “civil service”, que terá surgido na Idade Média por influência da Igreja Católica (Rocha, 2009). Através dos séculos, esta instituição mostrou e provou a força e eficácia das suas técnicas organizacionais e administrativas, espalhando-se por todo o mundo e exercendo influência, inclusive sobre os comportamentos das pessoas.

Nesta altura, os funcionários públicos eram servidores do rei. No entanto, este conceito propriamente dito, só nasceu quando o Estado deixou de ser identificado com a figura do rei e quando se deu a separação entre a política e a administração (Rocha, 2009).

Em meados do séc. XIX, a independência do serviço público ganhou forma, tornando-se num serviço profissional, comparado ao estatuto dos médicos, professores e juristas (Rocha, 2009).

Por seu lado, a Revolução Industrial (que ocorreu no final do século XVIII e se estendeu ao longo do século XIX, chegando ao limiar do século XX) deu um grande impulso ao conceito de Administração, trazendo rápidas e profundas mudanças económicas, sociais e políticas.

O crescimento acelerado e desorganizado das empresas, que passaram a exigir uma administração capaz de substituir o empirismo e a improvisação, bem como a necessidade de maior eficiência e produtividade destas, para fazer face à intensa concorrência e competição no mercado, foram, sem dúvida, factores que contribuíram para uma evolução significativa da AP.

1.1.1 – Modelo Burocrático

A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, surgiu nos principais países europeus no final do século passado, sendo adoptada para substituir a administração patrimonialista, característica das monarquias absolutas, onde o património público e o privado eram confundidos.

Assiste-se à implementação de um modelo de Estado liberal e intervencionista, onde a multiplicação das missões da Administração Pública obrigam à criação de novos mecanismos de acção e de organização (Carapeto e Fonseca, 2006). Esta organização ficou conhecida por burocracia, explicada por Max Weber como o modelo que melhor se adaptava às organizações governamentais, baseado na racionalidade, ou seja, na adequação dos meios aos objectivos, de modo a obter o máximo de eficiência.

Para Weber, as organizações burocráticas eram tecnicamente superiores, caracterizando-se a sua administração pela “velocidade, conhecimento, subordinação escrita e redução de custos materiais e humanos” (Rocha, 2009: 19). Segundo esta teoria, a autoridade deriva da lei ou de regulamentos feitos de acordo com a lei, assegurando-se a uniformidade e o controlo jurídico.

Estes princípios enfatizavam os processos eficientes dentro de uma estrutura clara e bem definida, onde os gestores deveriam atingir os objectivos da organização e a autoridade hierárquica facilitava a realização de tarefas grandes e complexas, de modo eficiente (Antunes, 2007).

Além disso, a administração burocrática entende que a organização tem uma existência separada das pessoas, garantindo o tratamento imparcial e o julgamento objectivo de todos os cidadãos (Rocha, 2009). No entanto, esse relacionamento impessoal faz com que não se preste atenção aos direitos e necessidades dos cidadãos. Da mesma forma, o rigor do cumprimento das regras bloqueia frequentemente a iniciativa individual dos funcionários, bem como a participação dos cidadãos nas decisões administrativas (Pitschas, 2007).

Por seu lado, a centralização da tomada de decisão no topo da hierarquia, “em que as ordens descem em cascata” (Quertainmont, 1996, segundo Carapeto e Fonseca, 2006: 23), fazem com que os funcionários dos níveis hierárquicos mais baixos quase nunca tenham oportunidade de se sentirem responsáveis. Daí resulta, muitas vezes, a proliferação de regras e regulamentos com procedimentos desnecessários e

acompanhados de formalismos administrativos, que bloqueiam a eficácia das tarefas a desempenhar e consequentemente a eficiência dos serviços (Pitschas, 2007).

A informação está, portanto, centrada no topo da hierarquia, estruturada de modo rígido e formal (escrito) e difundida sob a forma de normas e regulamentos, decisões e actos administrativos. Assim, o processo de comunicação numa organização burocrática baseia-se na formalização, verticalização e na morosidade dos fluxos de informação. No entanto, Weber (1971) salientava a necessidade de manter uma interpretação sistemática de normas e de imposição de regras, o que não podia ser mantido pela comunicação verbal.

O sistema regulador da comunicação interna funciona através do transporte de ordens, regras e instruções, a fim de regular o processamento de informações, o que torna o processo de comunicação demasiado formal e dependente da hierarquia, onde os subordinados não têm autoridade legal para emitir opinião, mesmo em assuntos específicos e rotineiros que dominam completamente.

Outra característica inerente ao modelo de organização burocrático é a divisão sistemática do trabalho e consequente impessoalidade, uma vez que as relações são estritamente funcionais e impessoais. Assim, a burocracia permite uma forma de organização do trabalho onde as funções estão pré-definidas e estabelecidas em grupos, o que garante a previsibilidade de execução (Weber, 1971). No entanto, essa previsibilidade constitui um entrave à autonomia do indivíduo em opinar pela inovação e desenvolvimento das actividades inerentes à sua função, bem como à capacidade de se adaptar a novas situações.

Croizer (1963) aponta quatro características das organizações do tipo burocrático, que explicam a sua pouca flexibilidade e dificuldade de adaptação ao ambiente:

- desenvolvimento de normas impessoais;
- centralização das decisões;
- desenvolvimento de relações de poder paralelas às formalmente estabelecidas;
- afastamento entre os diferentes níveis hierárquicos, o que significa que os membros da organização perdem a visão de conjunto.

Apesar das críticas, parece indiscutível a importância do modelo burocrático na AP, que influenciou durante décadas a organização administrativa nas democracias parlamentares ocidentais, numa época em que se considerava a AP subordinada ao poder político, legitimada pelo voto e responsável pela concretização das políticas definidas pelo Governo (Carapeto e Fonseca, 2006).

No entanto, a eficácia deste modelo depende, em grande parte, da natureza específica das funções públicas e administrativas a realizar, e daí que tenha surgido numa época em que o Estado tinha como principais funções a manutenção da lei e da ordem pública (Pitschas, 2007).

1.1.2 – Estado Providência (*Welfare State*), a sua crise e a génese da Reforma Administrativa

Com a evolução do papel do Estado e o surgimento do Estado Providência (*Welfare State*), nos finais da segunda Grande Guerra, a Administração passou a desempenhar um papel mais interventivo, envolvendo-se nos assuntos financeiros e sociais dos cidadãos e agindo como actor social e organizador da sociedade, com o propósito de proteger as pessoas ante a ameaça da exclusão social e das demais contingências económicas e sociais (Madureira e Rodrigues, 2006).

Desta evolução resulta uma certa alienação das pessoas devido ao poder da burocracia (Pitschas, 2007), dado que, como refere Merton (1940, citado por Rocha, 2009: 22), muitas práticas destinadas a produzir de forma eficiente, traduzem-se, nalgumas situações, em comportamentos ritualistas e rígidos que afastam as organizações públicas dos seus objectivos e consequentemente dos seus cidadãos.

Crozier (1964) vai mais longe, ao considerar as estruturas burocráticas como intrinsecamente ineficientes e não instrumentos de uma Administração eficaz. No entanto, tal como defende Pitschas (2007), o modelo burocrático desempenhou um papel fundamental no desenvolvimento das infra-estruturas dos países e regiões e daí considerar não haver razões para pôr completamente de parte este modelo, constituindo uma ferramenta valiosa e indispensável no Estado moderno.

Com o Estado Providência, preocupado em defender os interesses e bem-estar dos cidadãos, verifica-se um crescimento das despesas públicas e aumento do número de funcionários (Rocha, 2009). Este crescimento da AP está relacionado, segundo o

autor, com a pressão que os eleitores fazem, querendo sempre mais benefícios e serviços sociais, não associando este crescimento à subida dos impostos. Os políticos, por seu lado, aumentam a despesa pública na segunda metade do seu mandato para ganharem as eleições, o que se repercute num aumento da dimensão do sector administrativo (Rocha, 2009).

Apesar deste conceito de Estado proteccionista, fenómenos como o desemprego ou a exclusão social continuaram a existir e, em certos casos, a aumentar em virtude de “novas contingências, com novos protagonismos e novas tensões sociais” (Madureira e Rodrigues, 2006: 154).

No começo da década de setenta e com a crise do petróleo, este modelo de Estado começou a dar indícios de crise (Self, 1993), aliado à constatação de fenómenos de insuficiência e disfuncionalidade na AP que força as organizações públicas a adquirir novos contornos e a assumir novos papéis (Chevallier, 1994).

Buchanan (1997), no artigo “Why Does Government Grow?”, aponta o comportamento dos políticos e dos burocratas, que ganham em poder, prestígio e salário, como responsáveis pelo crescimento do despesismo público, tornando insustentável este modelo de Estado, no qual a subida dos custos dos serviços públicos era tendencialmente maior num período de estagnação económica.

Com a crise do Estado Providência, os seus oponentes fizeram pressão junto dos poderes políticos, no sentido destes apresentarem um modelo alternativo, surgindo políticas que “incluem a privatização e contratação de serviços ao exterior à Administração (“contracting out”)” (Rocha, 2009: 42), em prol de uma maior eficiência e flexibilização das organizações.

Estavam, assim, criadas as condições para o aparecimento de novos paradigmas de administração o que, de algum modo, constitui a génese da reforma administrativa (Madureira e Rodrigues, 2006).

De acordo com Pollitt & Bouckaert (2004), a Reforma da Administração Pública é entendida como um meio para alcançar um fim e não um fim em si mesmo. Fim esse que se refere à economia dos gastos públicos, melhoria da qualidade dos serviços e aposta em operações do Governo mais eficientes.

Os autores defendem que a Reforma da Administração Pública consiste essencialmente em alterar as estruturas e os processos da AP, com o objectivo de

melhorar a sua qualidade. Aliás, as reformas da AP, entre as décadas de 60 e 80, foram uma tentativa de reorganizar e descentralizar as estruturas de poder, sempre em prol de uma melhoria da eficiência e eficácia do sector público (Madureira, 2004). Foi este pressuposto que esteve na origem dos vários modelos teóricos que se apresenta de seguida.

1.1.3 – Teoria da Escolha Pública

Com o colapso do “welfare state” e o aparecimento de vozes defensoras da privatização e da não intervenção do Estado na actividade económica (Rocha, 2009), surgem novos modelos teóricos que serviram de suporte à reforma administrativa a partir de meados da década de setenta.

Um desses elementos é a chamada Teoria da Escolha Pública, a qual reforça, segundo João Bilhim (2004: 36), “a necessidade de restabelecer o primado do Governo representativo sobre o modelo burocrático”. Mueller (1979: 1-2, citado por Bilhim, 2004) sintetiza a Escolha Pública definindo-a como “o estudo económico das decisões que não pertencem ao mercado ou simplesmente como a aplicação da economia à política. A temática é idêntica à da ciência política: teoria do Estado, sistema de votação, comportamento eleitoral, teoria dos partidos, burocracia, etc. A metodologia é a da economia. O postulado comportamental básico tal como a economia, é o de que o homem é egoísta, racional e maximiza a utilidade”.

De acordo com Alves e Moreira (2004: 26), a Teoria da Escolha Pública “consiste, grosso modo, na aplicação da análise económica à política”, sendo que os indivíduos agem no campo económico e político baseando-se nas mesmas motivações e segundo interesses pessoais, quer se encontrem no mercado ou se encontrem na esfera política.

Rocha (2009) resume os pressupostos da Teoria da Escolha Pública em três pontos:

- os indivíduos são auto-interessados, ou seja, têm as suas próprias preferências;
- os indivíduos são racionais, ou seja, são capazes de ordenar alternativas;
- os indivíduos adoptam estratégias de maximização, medidas pelas suas preferências e com o intuito de ter o mais alto benefício.

Baseada em características do ser humano, da Teoria da Escolha Pública ressalta a ideia de que o burocrata é movido pelos seus interesses, tendo em vista o seu próprio benefício e não o bem comum, os interesses dos cidadãos, a justiça e a equidade (Rocha, 2009).

Neste sentido, a perspectiva da Escolha Pública considera que os políticos eleitos perderem muito poder, o qual passou para as mãos dos burocratas (dirigentes administrativos e funcionários) (Bilhim, 2004: 37), daí a necessidade da Reforma da AP passar por um controlo da burocracia por parte do poder político, que poderá ser feito através da desregulação da economia, uma vez que, ao diminuir-se o tamanho do sector público, diminui-se a influência do funcionalismo público (Rocha, 2009).

1.1.4 – Managerialismo

O outro modelo que serve de suporte à reforma administrativa é chamado de Escola Managerial ou Managerialismo, que veio substituir o Estado Administrativo por um Estado Managerial (Lane, 1995).

Baseado numa abordagem gestionária que valoriza a lógica de mercado, dando-se primazia à liberalização e à privatização de actividades económicas, este modelo procura introduzir técnicas de gestão inspiradas nos modelos da gestão privada (Carapeto e Fonseca, 2006).

Thomas Peters e Robert Waterman (1982) influenciaram esta abordagem, lançando a ideia de que se poderia adoptar um novo modelo de gestão, independentemente das organizações serem públicas ou privadas (Madureira e Rodrigues, 2006).

No sector público, a necessidade do corte das despesas públicas e da redução das tarefas públicas impulsionou a adaptação de políticas gestionárias. Estas medidas caracterizaram claramente a política de Reagan nas EUA e de Thatcher na Grã Bretanha.

Partindo da observação de diversas empresas com sucesso, os autores resumiram os atributos que lhes eram comuns: inclinação para a acção, proximidade do cliente, autonomia e espírito de empresa, produtividade, criação de valores culturais, formas simples e pouco complexas de administração e estruturas simultaneamente rígidas e flexíveis (Rocha, 2009).

Esta nova concepção de gestão veio, de algum modo, impulsionar a reforma administrativa que se fez sentir a partir dos anos 80, materializando-se num conjunto de princípios que passam por:

- descentralização – que se traduz na redução de níveis hierárquicos e na necessidade dos gestores descentalizarem para poderem prosseguir com os seus objectivos. Segundo Peters e Waterman (1982), a centralização provoca rigidez e paralisia nas organizações;
- desregulação – que possibilita o exercício da autoridade por parte dos gestores face aos recursos financeiros, humanos e materiais;
- delegação – que se reflecte na delegação de competências, como forma dos responsáveis políticos se absterem de intervir na sua gestão e implementação. Ao poder político apenas compete definir as políticas, sendo função do *management* a sua implementação e prestação de resultados (Rocha, 2009).

Em suma, estes dois modelos de administração (Escola da Escolha Pública e Escola Managerial) geram estilos de gestão diferentes, sendo que da primeira ressalta a importância da centralização, coordenação e controlo do poder político, enquanto a segunda sublinha a importância da descentralização, desregulação e delegação do poder político nos gestores.

1.1.5 – “New Public Management” ou Nova Gestão Pública

De modo a pragmatizar o aprofundamento dos princípios do managerialismo surge o “New Public Management” (NPM) ou Nova Gestão Pública, em meados da década de oitenta, que significou a substituição da gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão empresarial. Privatização, liberalização, desregulação e descentralização são palavras que fazem parte do léxico da nova gestão pública e que, aliás, ainda dominam o discurso nas reformas da AP (Antunes, 2007).

Trata-se de um modelo de gestão que promoveu, não só uma reforma institucional, através da introdução de mecanismos de mercado, mas também uma reforma administrativa, através da melhoria da gestão numa perspectiva de redução de custos e aumento da qualidade em prol da satisfação do consumidor (Carapeto e Fonseca, 2006).

Esta ideologia assenta na ideia de que não há diferenças entre gerir uma empresa e um hospital e defende que as organizações públicas devem ser geridas por profissionais de gestão e não por burocratas (Rocha, 2009). Além disso, o NPM ajudou a racionalizar as despesas e o número de funcionários, a criar medidas mais objectivas de desempenho, dando mais importância aos resultados, e tornou os serviços mais responsáveis perante os seus clientes.

Além das alterações ao nível das estruturas administrativas e da organização do Estado, as reformas realizadas sob a influência do NPM tiveram também impacto ao nível da gestão dos recursos humanos, na definição de carreiras e na avaliação de desempenho.

A descentralização do poder de decisão e a diminuição na rigidez das estruturas hierárquicas permite maior rapidez na circulação da informação e facilita o processo comunicacional, comparativamente aos modelos de gestão tradicionais. Além disso, com este novo paradigma de gestão, há uma optimização do aproveitamento das tecnologias de informação, que se traduz numa maior eficácia e proximidade na prestação do serviço público aos cidadãos.

A tendência a aproximar a gestão do sector público ao sector privado é uma realidade e, nos finais da década de oitenta e início da década de noventa, este modelo de gestão passou mesmo a integrar novos conceitos e instrumentos de gestão, como a “Total Quality Management” (TQM), a Reengenharia e a Reinvenção, conceitos estes inicialmente vocacionados para a gestão privada (Madureira, 2004).

O TQM, de origem americana, traduz-se numa filosofia de gestão que assenta na melhoria contínua da organização, no aumento da satisfação dos clientes e na utilização de uma análise quantitativa como forma de medir a melhoria dos serviços (Rocha, 2009).

Vários foram os autores que deram um forte contributo para o conceito de qualidade, (Carapeto e Fonseca, 2006), destacando-se o de Deming (1986), considerado como o “pai da gestão da qualidade total”, que demonstrou a importância das pessoas na organização e o papel da liderança no processo de gestão, defendendo que a qualidade deveria ser encarada como um esforço e ser da responsabilidade de todos os membros da organização (Carapeto e Fonseca, 2006).

Em 1991, o TQM traduziu-se na publicação de Cartas de Qualidade em vários países, que definiam métodos de maior transparência e acessibilidade dos serviços, simplificação de processos administrativos e melhoria na *performance* dos serviços face às necessidades dos cidadãos (Rocha, 2009).

No entanto, a sua aplicação à AP levanta alguns constrangimentos que foram identificados por Swiss (1992, citado por Rocha, 2009) e que têm a ver com o facto de o TQM ter sido concebido para processos de rotina de produtos e não para serviços, o que, de algum modo, dificulta a medição da qualidade. Além disso, o carácter monopolístico dos serviços que a AP presta promove uma cultura pouco aberta à gestão da qualidade, estando muito mais preocupada com os orçamentos e não com os resultados para melhoria da *performance* governamental.

O conceito de Reengenharia, utilizado pela primeira vez por Michael Hammer (1990), no artigo “Reengineering Work: Dont’t Automate, Obliterate”, e reforçado pela obra "Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution", de Hammer e Champy (1993), é entendido como uma forma de repensar os processos empresariais que pretendem alcançar melhorias nos desempenhos, como custos, qualidade, atendimento e velocidade. Trata-se de uma reestruturação tradicional nos processos e não na organização centrada nas tarefas. As palavras de ordem da década de 90, segundo os autores, são inovação e rapidez, serviço e qualidade, o que implica mudanças de estrutura organizativa na cultura e nos sistemas de gestão.

Deste modo, defende-se com veemência a necessidade de apostar no redesenho completo dos processos, a partir do nada, de modo a obter uma drástica melhoria dos desempenhos (Hammer, 1990: 2). Para o autor, as mudanças devem ser radicais e implementadas depressa, sob pena de se perder competitividade.

Apesar do conceito nascer no meio empresarial, a Reengenharia poderia ser aplicada, à partida, à AP. Todavia, as premissas no que concerne à alteração radical de processos ganhariam, certamente, vozes de oposição, sobretudo dos sindicatos, já que está associada à alteração de tarefas e carreiras e redução de postos de trabalho, implicando uma reaprendizagem profissional (Rocha, 2009). Além disso, a interdependência das organizações públicas dificulta a aplicação da Reengenharia na AP, dado que as alterações numa podem trazer rupturas nas outras.

No início dos anos 90, as ideias ligadas ao NPM foram reelaboradas, dando origem ao conceito de Reinvenção, traduzido no livro de Osborne e Gaebler (1992) e aplicado à AP americana através do relatório de Al Gore (1994), no Governo de Bill Clinton. Este modelo marcou a reforma do papel do Estado nos EUA e pretendeu romper com a administração burocrática em prol da administração empresarial (Carapeto e Fonseca, 2006).

A aposta numa gestão baseada na obtenção resultados, na satisfação dos clientes e na descentralização são algumas das ideias defendidas no relatório Al Gore (Rocha, 2009). Trata-se de defender uma cultura de AP mais flexível, inovadora e fortemente empenhada na resolução dos problemas, de forma eficaz e eficiente (Carapeto e Fonseca, 2006).

No entanto, apesar das vantagens visíveis deste novo paradigma de gestão, o NPM levanta algumas incoerências, defendendo que a gestão privada é mais adequada, independentemente dos contextos e propósitos organizacionais a cada estrutura (Madureira, 2004).

Hood (1991) aponta algumas críticas como a falta de conteúdo teórico, o grande controlo orçamental, a defesa de interesses pessoais por parte dos gestores públicos e, finalmente, o facto deste modelo de gestão ser de matriz britânico e podendo não ser adaptável a outros países, com diferentes culturas administrativas.

Também Christopher Pollit (citado por João Bilhim, 2004) refere que existem factores incontornáveis que diferenciam o sector público do sector privado, como a responsabilidade perante os eleitos, múltiplos objectivos e prioridades, processos orientados para o cliente/cidadão, gestão do pessoal e enquadramento legal.

1.1.6 - *New Public Service*

A partir do conceito da NPM surge o “New Public Service”(NPS), impulsionado por Denhard (2003), na sua obra “The New Public Service: serving, not steering”, cujas ideias desafiam as práticas tradicionais da gestão como, servir os cidadãos e não clientes, procurar o interesse público, valorizar as pessoas e não apenas a produtividade, valorizar a cidadania e não a capacidade empreendedora.

Ao contrário do NPM, baseado em conceitos económicos e de mercado, como o auto-interesse, o NPS é formado sobre a ideia de administradores públicos ao serviço de

cidadãos, procurando envolvê-los e tendo sempre presente a dignidade do serviço público (Denhard, 2003).

Neste sentido, esta filosofia de gestão apela a uma maior participação dos cidadãos, funcionando o Estado como mediador e coordenador dos múltiplos interesses particulares associados aos diversos actores envolvidos em todo este processo dinâmico e integracionista (Gomes, 2001).

De facto, contrariamente ao modelo pós-burocrático, o NPS põe o enfoque no modo de democratização da AP, sem colocar em causa a desinstitucionalização do sector público, além de promover a transparência da administração e a sua abertura à participação dos cidadãos.

Assim, o papel do cidadão passa a ser muito mais do que a defesa do seu interesse individual, mas é alargado ao interesse público, competindo ao Estado criar espaços de diálogo e decisão, que envolvam os políticos, os funcionários e os cidadãos.

1.1.7 – Governance

Em meados da década de noventa, do século passado, e estando cientes das contradições teóricas e limitações práticas do managerialismo, como a falta de motivação dos funcionários, o aumento dos custos dos serviços e da corrupção ligada aos processos de privatização, regulação e *contracting-out*, em alguns casos, (Rocha, 1999), evolui-se para uma nova forma de gestão pública, atenta às especificidades das organizações públicas, ao ambiente em que se movem e aos objectivos e culturas próprias, bem diferentes das do sector privado. Surgiu, assim, o novo modelo de gestão, a que muitos académicos chamaram de *Governance*, para significar gestão em ambiente político e em rede e não em ambiente de mercado (Rocha, 1999)¹.

O movimento de *Governance* traduz-se num modelo relacional que oferece uma abordagem diferenciada de ligação entre o sistema governamental e o ambiente que o circunda e onde “intervêm vários actores nacionais e internacionais, desde sindicatos, partidos políticos, grupos de pressão e empresas privadas” (Madureira e Rodrigues,

¹ *Forum 2000, Renovar a Administração*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 14-15 de Junho de 1999.

2005: 157). Neste sentido, os autores defendem que o papel do Governo é mediar o diálogo entre os vários actores intervenientes no processo público/político.

A Administração fica mais aberta à participação dos vários actores, introduzindo um conjunto de mudanças significativas no seio do Estado e nas burocracias *weberianas* (Fonseca e Carapeto, 2009). Essas mudanças têm provocado um forte impacto na forma de acção pública e na estrutura dos Governos.

Rhodes (1996) considera que a *Governance* introduziu mudanças no conceito de governar, traduzindo-se num novo método através do qual a sociedade é gerida. O autor aponta seis conotações diferentes para o termo, sendo que cada uma remete para diferentes significados: estado mínimo; governo corporativo; *new public management*; boa governança; sistemas sócio-cibernéticos e redes auto-organizadas.

O modelo da *Governance* torna-se num “enorme chapéu que cobre um vasto conjunto de relações num mundo de redes” (Fonseca e Carapeto, 2009: 36), implicando a participação e a gestão de uma série de organizações interessadas na AP e que tenderam a substituir um Estado assente na hierarquia. Apesar disso, e embora este modelo de gestão tenha emergido em alguns países, como o caso do Reino Unido, o modelo burocrático continua ainda a ser a base de muitas administrações. Aliás, mesmo num modelo de *Governance*, é necessária uma administração burocrática, ainda que mais reduzida e com menos cargos de direcção (Ferraz, 2008).

1.2 – O papel da comunicação na reforma Administrativa em Portugal

1.2.1 – A Reforma Administrativa em Portugal

Em matéria de reformas administrativas, Portugal não tem sido diferente da maioria dos países da OCDE. Desde os anos oitenta que os sucessivos governos têm vindo a introduzir várias medidas, sempre tendo em vista uma maior eficiência com menos recursos. Ainda assim, o ritmo e a amplitude das reformas têm variado de país para país, tendo em conta o seu contexto político, histórico, social e económico.

É indiscutível que a modernização e reformas administrativas, mesmo sendo introduzidas de forma gradual, são imprescindíveis não só pela necessidade de contenção da despesa pública, como pelas questões da equidade (utilização dos recursos

colectivos) e pela necessidade de melhorar os indicadores de produção da organização pública (Mozzicafredo, 2007).

De qualquer modo, a necessidade de modernizar os serviços não pode ser vista apenas sob o ponto de vista de redução de custos, até porque modernizar procedimentos, inovar na tecnologia, qualificar os agentes e tornar a AP mais eficaz, eficiente e equitativa implicará, necessariamente, custos adicionais (Mozzicafredo, Gomes, e Baptista, 2003).

Neste sentido, torna-se fundamental definir objectivos e traçar uma estratégia que, inevitavelmente, está associada aos diferentes governos, ou seja, à vontade política e às escolhas colectivas.

Em Portugal, ao nível de reformas administrativas, pode-se destacar cinco grandes fases, correspondentes a um determinado período, onde foram sendo introduzidas várias reformas na AP:

1. **1974-1985** – as reformas centraram-se sobretudo ao nível da estrutura funcional da AP, na descentralização e desconcentração de competências e na situação social, profissional e económica dos funcionários. As preocupações com a desburocratização dos serviços, a racionalização dos métodos de trabalho e a simplificação de processos constituíram os objectivos da maioria dos governos (Nolasco, 2004). Destaca-se nestas matérias a Lei de Bases da Reforma Administrativa (II Governo Constitucional, 02/1978 a 09/1978), cujos objectivos passavam pela racionalização dos circuitos, comodidade do público, simplificação de processos, generalização dos serviços de informação e desburocratização dos serviços. Também no IX Governo Constitucional (06/1983 a 11/1985), encontramos, pela primeira vez num programa de Governo, o conceito de modernização, abrangendo a simplificação e a desburocratização, através da melhoria e valorização dos serviços de atendimento, assim como a prestação generalizada de serviços de informação ao cidadão (Silva, 2007)².

2. **1986-1995** – foi marcado sobretudo pela criação do Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), em 1986, a quem competia a missão de

² Silva, Carlos Guardado da, 2007, “Os Arquivos Municipais e a Modernização Administrativa”, in *VII Encontro de Arquivos Municipais*. Torres Vedras: BAD, 2007.

promover a inovação e a modernização da AP. Melhorar a relação entre a Administração e os cidadãos, reduzir os custos das obrigações e formalidades administrativas e apostar na formação dos funcionários públicos, constituíram os grandes eixos da reforma da AP neste período (Corte-Real, 1990).

Além disso, verifica-se uma grande preocupação ao nível da relação entre Administração e cidadão, pelo que a aposta na prestação de um serviço eficaz, atendimento humanizado, satisfação atempada e célere das solicitações dos utentes, constituíram as linhas estratégicas do programa do XII Governo Constitucional e a medição da qualidade fez-se pela “inexistência de erros, omissões, defeitos, reclamações, atrasos e incompreensões”.

O SMA, protagonista da reforma, desenvolveu e implementou um conjunto de medidas, entre as quais se destaca, em 1993, a publicação do documento "Mil Medidas de Modernização Administrativa" que previa, entre outras acções, a melhoria das áreas de atendimento, a melhor informação aos cidadãos, a abertura dos serviços no período de almoço e a simplificação de formulários, formalidades e processos. Da mesma forma, e ainda no mesmo ano, a "Carta da Qualidade dos Serviços Públicos", a "Carta Deontológica de Serviço Público" e o Código de Procedimento Administrativo (CPA), impunham aos funcionários públicos um conjunto de deveres para com os cidadãos, fazendo reequacionar a posição de poder da AP para com estes, bem como permitiu redefinir a imagem que os cidadãos tinham da AP.

A introdução das várias reformas, adoptadas em Portugal durante o período 1985-1995, corresponde à adopção de novos modelos de gestão, entre eles o NPM. A mudança verificou-se, não só ao nível das estruturas, métodos de trabalho e processos, mas também de valores e do conceito de cultura organizacional. Pretendia-se uma AP que fosse orientada para o cidadão, desburocratizando-se os serviços e os procedimentos, numa primeira fase, e numa segunda fase, iniciada em 1992, pretendeu-se melhorar a qualidade dos serviços públicos e obter a confiança nas instituições públicas. Porém, apesar do esforço e das iniciativas implementadas com sucesso, os resultados ficaram aquém do desejado, nomeadamente ao nível da mudança de comportamentos, que exige outros ingredientes, como as lideranças efectivas e a participação dos funcionários. O envolvimento dos funcionários públicos esteve ausente da estratégia de modernização administrativa, tendo na

prática alternado de modelos de gestão, “sem que fossem envolvidos na escolha ou participação dos mesmos” (Madureira, 2004: 101).

3. **1995-2002** – destaca-se o desenvolvimento e incremento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's), estando a temática da qualidade relacionada com *e-government* (Sociedade da Informação), através da disponibilização *on-line* de toda a informação da AP útil aos cidadãos, de forma simples e perceptível. A tónica centrada na relação entre a AP e os cidadãos continua a constituir um dos eixos principais da reforma durante este período, manifestada no incremento de várias formas de participação dos cidadãos, como foi o caso da criação do Fórum Cidadão-Administração, em 1996. Tratou-se de dar voz aos utentes dos serviços públicos, recebendo e encaminhando sugestões e reclamações dos cidadãos e pedindo a colaboração destes na definição e avaliação dos sistemas de qualidade dos serviços (Rocha, 2009).

A obrigatoriedade de disponibilizar o Livro de Reclamações nos serviços e organismos da AP foi outra medida implementada neste período, intensificando o relacionamento entre os cidadãos e a Administração.

De facto, entre 1995 e 2002 foram implementadas diversas medidas com impacto ao nível da comodidade do cidadão e das empresas na relação com a Administração, sendo disso exemplo a criação das Lojas do Cidadão, do Centro de Formalidades das Empresas, dos Postos de Atendimento ao Cidadão e do Serviço Público Directo (Nolasco, 2004).

De realçar ainda a publicação do Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de Abril, referente às Medidas de Modernização Administrativa, como uma iniciativa tendente a promover a qualidade nos serviços, que constitui, a par da cidadania, um dos principais objectivos da intervenção do poder político relativamente à Administração Pública.

4. **2002-2004** – verifica-se uma continuidade nas medidas que promovam a eficácia e eficiência dos serviços prestados aos cidadãos e na aposta na celeridade e qualidade das respostas. De igual modo, a aposta na informatização dos serviços e a introdução de inovações tecnológicas constituem medidas de continuidade do Governo neste período. No entanto, há uma focalização na “redução do peso

excessivo da Administração Pública”³, com o intuito de racionalizar as estruturas da AP, reorganizar internamente os serviços e promover a cultura do mérito e a orientação para resultados e altos padrões de qualidade. São exemplos concretos destas medidas os diplomas sobre normas e princípios da administração directa do Estado (Lei 4/2004, de 15 de Janeiro), a criação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP, através da Lei 10/2004, de 22 de Março) e a publicação do novo Estatuto do Pessoal Dirigente da AP (Lei 2/2004, de 15 de Janeiro).

5. **2005-2011** – foi um período fértil em iniciativas de modernização administrativa, destacando-se, em 2005, a criação da Unidade de Coordenação de Modernização Administrativa (UCMA), cuja missão era o apoio e coordenação do desenvolvimento da política governamental em matéria de modernização e simplificação administrativa (Carapeto e Fonseca, 2006). Consagrada na Resolução do Conselho de Ministros nº 90/2005 de 13 de Maio, a UCMA constitui-se como estrutura operacional e flexível, com capacidade de trabalhar em rede com os agentes relevantes para o desenvolvimento de cada medida ou projecto de modernização e de estabelecer parcerias com entidades públicas e ou privadas que se mostrem necessárias ao desempenho das suas funções. Esta função dinamizadora da cooperação entre os diferentes organismos do Estado permitiu o desenvolvimento de iniciativas como o Simplex 2006 – Programa de Simplificação da Administração e Legislativa, cujo objectivo era garantir uma resposta rápida e eficaz às necessidades dos cidadãos e das empresas (Carapeto e Fonseca, 2006).

Definindo como um dos seus objectivos “tornar a Administração Pública amiga da cidadania e do desenvolvimento económico”⁴, o XVII Governo Constitucional lançou, através da resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de Agosto, o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), no sentido de reorganizar a administração central, promovendo economias de gastos e ganhos de eficiência pela simplificação e racionalização de estruturas. Assim, a

³ In Programa do XV Governo Constitucional, acedido a http://www.portugal.gov.pt/pt/GC15/Governo/ProgramaGoverno/Pages/programa_p006.aspx, em 2/01/2012.

⁴ Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005, in <http://www.itn.pt/pt/leis/149IB05-RCM124.pdf>, acedido a 02/01/2012.

política de modernização da Administração Pública definida por aquele Governo centrava-se no ajustamento dos recursos financeiros do país e em melhorar a qualidade do serviço a prestar a cidadãos, empresas e comunidades, através da descentralização, desconcentração, fusão e, até mesmo, extinção de serviços.

Decorrente do PRACE e através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de Abril⁵ prevê-se, além de várias reestruturações orgânicas dos serviços públicos, a criação da Agência para a Modernização Administrativa (AMA), no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros, que assume a definição das linhas estratégicas e das políticas transversais à AP, nomeadamente quanto às regras de acessibilidade, normas de segurança e normalização da informação.

Ainda no mesmo documento é realçada a importância das TIC, prevendo-se para cada ministério a existência de um serviço de tecnologias de informação e comunicação.

Através do Decreto-Lei n.º 202/2006, de 27 de Outubro⁶, dá-se início a processos de reforma orgânica sectorial, projectados no PRACE, sendo que no domínio da modernização administrativa se realça a criação efectiva da AMA, que assumirá a definição das linhas estratégicas e políticas transversais à AP em matéria de tecnologias de informação e de comunicação, as atribuições do Instituto de Gestão das Lojas do Cidadão, dos Centros de Formalidades das Empresas do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, bem como das atribuições no domínio da administração electrónica da UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento. São exemplos de alguns projectos de reforma administrativa, sob a orientação da AMA, o cartão do cidadão (que permite combinar num único cartão os vários meios de identificação do cidadão), portal do cidadão, portal da empresa, Balcão Multiserviços e Balcão Único, entre outros, todos com o intuito de simplificação administrativa e legislativa, de modo a facilitar a vida dos cidadãos e das Empresas.

⁵ In <http://www.itn.pt/pt/leis/79IA06-RCM39.pdf>, acedido a 2/01/2012.

⁶ In <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=961409>, acedido a 2/01/2012.

1.2.2 – A Comunicação no Contexto da Reforma Administrativa

Partindo da evolução cronológica feita no ponto anterior, constata-se que a comunicação no contexto da reforma administrativa constituiu um dos eixos estratégicos das reformas implementadas em Portugal, nomeadamente no que respeita ao desenvolvimento das TIC, que vieram facilitar a difusão da informação e permitir o incremento da participação política e a comunicação horizontal entre os cidadãos (Bilhim, 2004). A aposta na simplificação da comunicação escrita e dos procedimentos administrativos é outra componente presente nas várias reformas levadas a cabo, com especial incidência para a prestação de serviços de qualidade ao nível do atendimento, de modo a satisfazer as necessidades dos cidadãos e das empresas e a melhorar a relação entre estes e a Administração Pública.

De facto, feita uma pesquisa nos programas de Governo do nosso país, dos diferentes Governos Constitucionais, verifica-se que nos oito primeiros a referência à comunicação está centrada exclusivamente na comunicação social, no desenvolvimento de relações de cooperação e da sua independência face ao poder político e económico, bem como da liberdade de informação e opinião.

Além do foco na comunicação social, é destacada a importância da comunicação entre a AP e os cidadãos e a disponibilização de atendimentos permanentes mais eficientes, nomeadamente na área da saúde.

No programa do IX Governo Constitucional, a preocupação com a informação aos cidadãos é destacada, apostando-se na simplificação, valorização e melhoria dos serviços e ajustando o funcionamento da AP às necessidades das pessoas, através do alargamento dos horários de serviço, sempre que se justifique.

Da mesma forma, é referido como prioridade a necessidade “de tornar mais transparentes os mecanismos da Administração, designadamente através da informação aos cidadãos, sempre que a requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como do conhecimento das resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas e da respectiva fundamentação”⁷. Tornar os actos administrativos mais transparentes tem sido, aliás, uma preocupação dos governos até aos dias de hoje e, apesar da introdução de métodos de controlo, a morosidade dos

⁷ Programa IX Governo Constitucional, 5º ponto referente Administração Pública e modernização administrativa, in <http://www.portugal.gov.pt>, acedido a 4/01/2012.

prazos de resposta e, por vezes, a falta de controlo dos gastos, justificam, em grande medida, o défice de confiança e da opacidade da AP e do poder político (Mozzicafreddo, 2003).

No entanto, a responsabilidade sobre os actos administrativos e a transparência nas funções administrativas tem vindo a ser equacionada em torno do conceito de *accountability*, tido como a obrigação de responder pelos resultados (Araújo, 2000) e aplicado à AP como um instrumento de controlo financeiro e como uma maneira de estimular ganhos económicos e eficiência nos recursos públicos (Mozzicafreddo, 2003).

Além da aposta na política de transparência, a comunicação baseada numa informação simples, decodificada e acessível aos cidadãos passou a integrar, desde o X Governo Constitucional, todos os programas de Governo até hoje, com um forte investimento nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), que passaram a constituir o meio privilegiado da AP comunicar com os cidadãos.

Aliás, a informação aos cidadãos é um objectivo partilhado por todos os países da OCDE, tendo-se verificado um aumento no que respeita à qualidade e quantidade na última década do séc. XX (Carapeto e Fonseca, 2006). Segundo os autores, a informação deve ser completa, relevante, objectiva e confiável, acessível a todos e actualizada, e amplamente disseminada, não só pelos meios da AP, mas através de várias organizações da sociedade civil, permitindo uma maior participação e envolvimento das pessoas.

O acesso à informação constitui, aliás, um elemento fundamental no aumento da participação dos cidadãos no processo de decisão e na implementação de políticas públicas, o que, aliado a uma estratégia pró-activa de divulgação das medidas adoptadas, reforça a imagem da organização junto dos seus públicos (Carapeto e Fonseca, 2006).

Neste sentido, parece indiscutível a preocupação dos sucessivos governos em melhorar a relação da AP com os cidadãos, quer através da simplificação dos mecanismos e procedimentos administrativos, quer da implementação de meios que permitam dar respostas mais rápidas e eficientes, satisfazendo as necessidades dos cidadãos e empresas. São disso exemplo, as medidas de melhoria dos Atendimentos Públicos e centralização de vários serviços no mesmo local (Lojas do Cidadão), rentabilizando recursos e tempo.

À semelhança dos outros países da OCDE, a reforma administrativa em Portugal passou pela informatização dos serviços e desenvolvimento das TIC, implicando uma profunda transformação nas relações entre os organismos da Administração Pública e entre estes e os cidadãos, gerando uma comunicação em rede e permitindo o desenvolvimento da chamada sociedade da informação (Pereira, 2003). Aliás, em 1997, o Governo lançou o *Livro Verde para a Sociedade da Informação*, que constitui um “documento estratégico de definição das principais linhas de orientação e dos vectores de intervenção necessários à implantação sustentada da sociedade da informação e do conhecimento em Portugal”⁸, como são exemplos o Programa da Internet na Escola, Computador para Todos, Cidades Digitais e Comércio Electrónico, entre outras.

Além destas iniciativas, a aposta nas TIC trouxe, numa primeira instância, alterações profundas ao nível dos métodos de trabalho, obrigando a AP a uma reestruturação e reengenharia, de forma a melhorar a sua estrutura organizativa, aliviando o peso da burocracia e permitindo otimizar os recursos e as potencialidades que só as novas tecnologias propiciam (Carapeto e Fonseca, 2006). No entanto, não se deve esquecer que as tecnologias funcionam com as pessoas e daí a necessidade de desenvolvimento de competências dos funcionários e de todos os envolvidos neste processo.

Este envolvimento deve ser uma premissa em qualquer processo de reforma, dado que, ao identificar os actores envolvidos e ao procurar alcançá-los através de estratégias de comunicação, o Governo reconhece que não é o único actor no processo, nem o único a beneficiar da reforma pública (Gomes, 2001). O autor defende que a comunicação começa por ser um instrumento de mudança, na medida em que é fundamental gerir as resistências e só através de estratégias de comunicação eficazes (desde o atendimento pessoal até à comunicação electrónica) se consegue a receptividade dos vários públicos, internos e externos.

A aposta na comunicação interna, com todos os agentes públicos, deve ser a prioridade, já que desempenham um papel decisivo na implementação das decisões públicas, sendo que, na maioria das vezes, não são informados sobre o que há a esperar dessas decisões e qual o seu papel no processo mudança (Gomes, 2001).

⁸ In Programa Operacional da Sociedade da Informação,
<http://www.fct.mctes.pt/pt/programasinvestimento/posi/posifiles/posi.html>, acessido a 5/01/2012.

Neste sentido, é necessário promover a comunicação, não só na transmissão dos objectivos do processo de mudança, mas também no impacto que vai ter e nos resultados que são expectáveis. Deve-se promover a comunicação formal e informal, a fim de garantir a adesão interna às reformas e a participação de todos no processo de mudança (Gomes, 2001).

No fundo, a comunicação desempenha um papel fundamental enquanto veículo de informação e instrumento para a AP conquistar a adesão dos vários públicos (funcionários, cidadãos, comunicação social), em especial num contexto de reforma e mudança. Para isso, há que articular uma estratégia e um plano de comunicação concertados com a própria implementação da reforma, garantindo o êxito da sua execução e promovendo a participação activa de todos os envolvidos.

Capítulo 2 - O Atendimento como elemento da estratégia de Comunicação

2.1 – Principais Modelos Teóricos da Comunicação

2.1.1 - A Comunicação como Transmissão de uma Mensagem

A comunicação, embora estando presente em todos os actos e comportamentos do ser humano, “é uma daquelas actividades humanas que todos reconhecemos, mas que poucos sabem definir satisfatoriamente” (Fiske, 1993: 13). Etimologicamente de origem latina, *communicatione*, significa participar, pôr em comum ou acção comum.

No final do séc. XVI, comunicar significava transmitir e, no séc. XVIII, o conceito aparece também ligado aos meios de transporte. Já na primeira metade do séc. XX., nos EUA e em Inglaterra, o termo comunicação começa a designar a indústria da imprensa, cinema e radiotelevisão (Winkin, 1981).

No entanto, é a Aristóteles que se atribui o primeiro modelo histórico da comunicação, que na sua obra “Arte Retórica” (IV a.C.) apresenta os três elementos essenciais do processo de comunicação:

- 1) A pessoa que fala - **Emissor**
- 2) O discurso que faz - **Mensagem**
- 3) A pessoa que ouve. – **Receptor.**

Em 1948, Lasswell apresentou o segundo modelo teórico da comunicação, o qual descreve o acto de comunicar como a resposta a cinco questões:

Quem? – Diz o Quê? – Em que Canal? – A Quem? – Com que Efeitos?

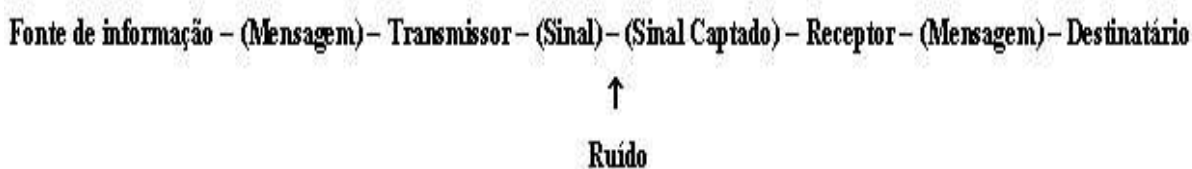
Este modelo, de carácter funcionalista, foi pensado para a descrição da comunicação mediada através dos *mass media* e preconizava a ideia de que a iniciativa de um acto de comunicação é sempre do emissor e que os efeitos ocorrem unicamente no receptor (Sousa, 2006). Assim, foram várias as críticas apontadas ao modelo de Lasswell, nomeadamente o facto de ser linear, quando o acto comunicativo é suficientemente complexo, não tendo início bem definido e havendo influência mútua

de emissores e receptores. Apesar das críticas, este modelo constituiu um passo importante para o desenvolvimento do conhecimento na área da comunicação.

Por seu lado, Shannon e Weaver, em 1949, viriam a apresentar o terceiro modelo de comunicação e a introduzir a palavra, pela primeira vez, no vocabulário científico.

No livro “Teoria Matemática da Comunicação”, Shannon e Weaver (1949) propõem um esquema do sistema geral da comunicação, com vários elementos como a **fonte de informação**, que produz a mensagem, o **emissor**, que transforma a mensagem em sinais, o **canal**, que transporta os sinais, o **receptor**, que reconstrói a mensagem a partir dos sinais, e o **destinatário**, que é a pessoa a quem se destina a mensagem. De realçar que, durante a transmissão da mensagem, os sinais podem ser perturbados por alguns ruídos ou interferências (Winkin, 1981).

Graficamente este modelo pode ser apresentado da seguinte forma:



Fonte: Shannon e Weaver (1949), in Sousa, 2006.

Segundo este modelo, o processo de comunicação inicia-se na fonte, gerando a mensagem ou mensagens a comunicar, que por sua vez, chega a um transmissor que a transforma num sinal. O sinal pode estar sujeito a ruído e daí que o sinal emitido possa ser diferente do sinal captado pelo receptor. O receptor capta o sinal e fá-lo retornar à forma inicial da mensagem, de maneira a que esta possa ser percebida e compreendida.

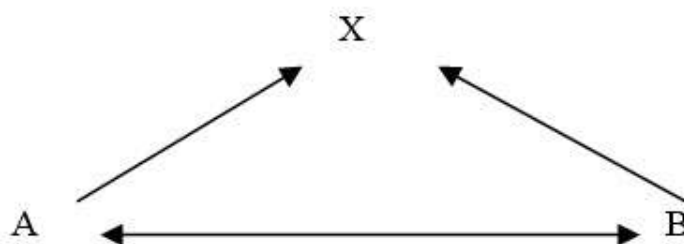
O destinatário é o ponto final do processo de comunicação, a quem a mensagem é dirigida. Assim, o importante neste processo é que o sinal se descodifique no receptor de modo adequado para que a mensagem codificada pelo emissor seja a mesma que a recebida pelo destinatário.

Apesar de ser indiscutível o seu contributo nos estudos da comunicação, o modelo de Shannon e Weaver apresenta algumas fragilidades como a linearidade da comunicação, não contemplando outros fenómenos que interferem em todo este processo.

É precisamente nas razões que explicam as dinâmicas e motivações comunicacionais das pessoas em interacção a que o modelo de Newcomb (1953) se dedicou e não, propriamente, em descrever como decorre um acto comunicativo.

O autor apresenta um modelo triangular, sendo o primeiro modelo a introduzir o papel da comunicação numa sociedade ou numa relação social, defendendo que “muitos dos fenómenos de comportamento social que se podem classificar como “interacções” são, na realidade, actos comunicativos” (Sousa, 2006: 83).

A representação gráfica do Modelo de Newcomb é a seguinte:



Fonte: Newcomb (1953), in Sousa, 2006.

Interpretando o Modelo de Newcomb, pode-se dizer que A e B são o comunicador e o receptor, sendo o X, as entidades externas com as quais se relacionam e que fazem parte do seu ambiente social. ABX é um sistema, o que significa que as suas relações internas são interdependentes: se A muda, B e X mudarão também, ou, se A mudar a sua relação com X, B terá que mudar a sua relação ou com X ou com A. O sistema só está em equilíbrio quando A e B têm atitudes semelhantes relativamente a X, caso contrário a comunicação entre A e B ficará sob pressão até que cheguem a um acordo sobre X. Assim, este acordo é fundamental, sobretudo quando ocorrem mudanças em X e é aqui que a comunicação é vista como o agente capaz de providenciar equilíbrio ao sistema social.

Partindo da Teoria Matemática da Informação de Shannon e Weaver, o Modelo de Schramm (1954) defende que, para o estabelecimento da comunicação, é necessário que ambos os pólos, o que emite e o que recebe a mensagem, utilizem uma mesma linguagem. Neste sentido, isto só é possível quando existe entre eles um campo comum de experiências que os leve a atribuir um significado comum às palavras ou aos outros

signos usados, pois caso não exista essa experiência comum, a comunicação torna-se mais difícil.

O modelo de Schramm propõe, ainda, que cada emissor pode também funcionar como receptor num mesmo acto comunicativo, devido ao mecanismo de retroacção ou feedback. Assim, cada emissor/receptor tem a habilidade de decodificar e interpretar mensagens recebidas e de codificar mensagens a emitir.

Em 1956, Gerbner preconizou um modelo de comunicação que relacionava a mensagem com a realidade permitindo abordar, simultaneamente, as questões da percepção e da significação, bem como de entender a comunicação como transmissão de mensagens. Assim, a mesma mensagem pode ter um significado diferente dependendo de quem a recebe, uma vez que neste processo interferem os valores, as experiências de vida e a cultura de cada um, pelo que pessoas de diferentes culturas percebem e conhecem a realidade de forma diferente (Sousa, 2006).

Por seu lado, Jakobson (1960) procura descrever a comunicação verbal a partir de seis elementos essenciais, sendo que a cada um corresponde uma determinada função: o remetente (função expressiva ou emotiva), o destinatário (função apelativa), a mensagem (função poética), o código (função metalinguística), o contexto (função referencial) e o contacto (função fática). Estas funções estão organizadas hierarquicamente, sendo a função referencial geralmente a dominante nos actos comunicativos.

2.1.2 - A Comunicação como Produção e Troca de Significados

Todos os modelos teóricos da comunicação descritos, até agora, deram ênfase ao processo da comunicação, sendo as suas preocupações o meio, o canal, o transmissor, o ruído e o *feedback*. No entanto, não menos importante é ver a comunicação como geradora de significação (Fiske, 1993). Assim, para comunicar é necessário criar uma mensagem a partir de signos individuais, as palavras, que por sua vez, organizadas em sistemas de signos, designam a língua (Sousa, 2006).

Nesta perspectiva, o objecto de estudo centra-se na análise do conjunto de relações que permitem à mensagem significar algo, ou seja, a importância está no signo e na forma como eles funcionam. Esta área de estudo é a da semiótica ou semiologia.

Além do estudo dos signos e dos sistemas de signos, a semiótica ou semiologia estuda também as relações entre os signos e os seus utilizadores, bem como a cultura onde esses signos existem.

Quando se fala em semiologia, fala-se de Ferdinand de Saussure enquanto a semiótica está associada a uma tradição anglo-saxónica de estudo dos signos, sendo o seu fundador Charles Peirce.

Saussure, como linguista, aborda o signo sob a perspectiva da linguística, sendo o primeiro a defender que um signo pode dividir-se em dois componentes, o significante e o significado. “O significante é a imagem do signo tal como a percebemos – as marcas no papel ou os sons no ar; o significado é o conceito mental a que se refere. O conceito mental é comum, em termos gerais, a todos os membros da mesma cultura que partilham a mesma língua” (Fiske, 1993: 67).

Peirce considera o signo aquilo a que ele se refere e a relação entre significante e significado pode ser ambígua, variando, inclusivamente, em função do interpretante. Por exemplo, um texto, enquanto sistema de signos, é sempre aberto à interpretação de cada receptor e pode ser interpretado de forma diferente (Sousa, 2006).

Ambos os autores interessam-se pela natureza do próprio signo, pela sua criação e intercâmbio de significações, mais do que pela forma como ele é transmitido, contrariamente à escola processual, cujo interesse reside na transmissão de mensagens (Fiske, 1993).

Além disso, para a semiótica não existe fracasso de comunicação, simplesmente a comunicação ocorre sempre, mesmo quando surjam diferenças de significação, estas são atribuídas a diversidades culturais ou sociais entre as duas partes e não como um fracasso da comunicação. Assim, se quisermos diminuir essas divergências de significação, devemos fazê-lo através da minimização das diferenças sociais e não pela melhoria do processo de comunicação, como acontece na escola processual (Fiske, 1993).

2.1.3 – A Comunicação como Processo nas Relações Sociais

Ao longo deste capítulo vimos alguns dos principais modelos teóricos da comunicação, que remontam a Aristóteles, que exemplificou, de forma simples, os três

elementos do processo de comunicação (Emissor, Receptor e Mensagem) e que, ainda hoje, traduz o modelo primário da comunicação.

No entanto, as grandes correntes do pensamento comunicacional contemporâneo emergem na Europa e com filósofos como Karl Marx, sociólogos como Tarde, Durkheim ou Max Weber e politólogos como Tocqueville, que deram um contributo relevante para o desenvolvimento do estudo da comunicação.

Neste sentido, Karl Marx realçou o papel da imprensa como meio de veiculação ideológica que pode ser usada pela classe dominante, a burguesia, bem como pelo proletariado na luta ideológica por uma sociedade sem classes. Porém, o autor defendia que as ideias, por si só, não conseguiam modificar as relações sociais, determinadas pelas ligações económicas (Sousa, 2006).

Já para Émile Durkheim, a comunicação contribui para a integração social, na medida em que os sistemas de linguagem obrigam a um consenso que influencia as formas de pensar, agir e sentir, levando a uma consciência colectiva (Sousa, 2006).

Para Weber, as acções sociais estão dependentes do significado que os indivíduos lhes atribuem, pelo que, para o autor, a causalidade nas ciências sociais não pode ser entendida como uma mera sucessão de acontecimentos, dado que a sua interpretação é feita pelos indivíduos. Assim, o indivíduo é o elemento fundamental de toda a relação social, a qual se estrutura pela interacção de indivíduos isolados, englobando a comunicação (Sousa, 2006).

O autor desenvolveu uma teoria das organizações assente em dez pontos-chave: o carácter legal das normas; o carácter formal dos canais de comunicação; a divisão do trabalho; a impessoalidade nas relações; a hierarquização da autoridade; as rotinas e procedimentos; a competência técnica e o mérito; a especialização da administração; a profissionalização; e a previsibilidade de funcionamento (Silva)⁹.

É também Weber que propõe, em 1910, no I Congresso de Sociólogos, que teve lugar em Frankfurt, a constituição de uma “sociologia da imprensa” que pode ser considerada como a génese da “sociologia da comunicação” (Serra, 2007: 64). O autor publicou um texto onde analisa a profissão de jornalista, debruçando-se sobre várias questões relacionadas com a imprensa, nomeadamente a organização de empresas de

⁹ Silva, Manuel Lopes da, “Perspectivas Weberianas da Sociedade Rede, in <http://www.bocce.uff.br/pag/silva-lopes-perspectivas-weberianas.pdf>, acessado a 10 de Janeiro de 2012.

comunicação, as ligações entre a imprensa e o poder político, bem como a influência e efeitos que provoca na opinião pública.

Weber defende ainda que, nas sociedades democráticas, “a imprensa modifica a forma como o homem percebe o mundo, devido ao confronto permanente entre vários pontos de vista” (Sousa, 2006: 393).

Neste sentido, a imprensa desempenha um papel importante nas sociedades, e sobretudo na democracia, e exerce, segundo Alexis Tocqueville, três funções relevantes:

1. garantir a liberdade
2. sustentar e integrar a comunidade, dando-lhe referentes comuns
3. tornar possível e rápida uma acção concertada (por intermédio da imprensa, "os homens falam sem se ver e entendem-se sem estarem em contacto directo") (Sousa, 2006: 694).

O autor ressalta, ainda, o poder da imprensa no incentivo a acções de cidadania, envolvendo os cidadãos preocupados com determinados assuntos da vida política. No entanto, também pode ter um efeito perverso, se utilizar o seu poder para ajudar a consolidar tiranias ou fomentar a violência.

Porém, Gabriel Tarde defende que a imprensa não tem uma influência directa e autoritária sobre as pessoas e a sociedade, dado que o público é activo. O autor defende que, apesar da imprensa ter modificado a força das antigas colectividades sociais, através de interesses ideológicos, contribui para o surgimento de um público crítico, nomeadamente religioso e político (Tarde, 1986).

Desde modo, a imprensa fornece, apenas, os assuntos e as perspectivas da realidade, ou seja, os ingredientes para a conversação pública. É, aliás, a conversação que está na origem, segundo o sociólogo, das opiniões individuais, porque a comunicação *face to face* é mais poderosa (Sousa, 2006).

Além dos contributos dos vários pensadores contemporâneos para os estudos de comunicação, que aqui foram referidos, é importante referir o contributo das duas escolas que marcaram o pensamento comunicacional: A Escola de Chicago e a Escola de Frankfurt.

2.1.4 – Contributos da Escola de Chicago e da Escola de Frankfurt

Apesar de ter desenvolvido os primeiros estudos de comunicação no final do séc. XIX e início do séc. XX, a Escola de Chicago foi a primeira escola de pensamento comunicacional, antecedendo assim a Escola de Frankfurt.

O surgimento da Escola de Chicago está directamente ligado ao processo de expansão urbana e crescimento demográfico da cidade de Chicago no início do século XX, resultado do acelerado desenvolvimento industrial das metrópoles norte-americanas. Assim, os sociólogos de Chicago preocuparam-se em estudar a “ecologia humana” das cidades, que serviu de base para o estudo do comportamento humano.

Ao estudarem os fenómenos de migração e imigração para as grandes cidades, os teóricos da Escola de Chicago chegaram à comunicação como objecto de estudo, por exemplo, analisando a imprensa como elemento integrador dos indivíduos (Sousa, 2006).

Charles Cooley e George Mead são os principais autores da Escola de Chicago no que respeita ao estudo da comunicação até aos anos trinta, tendo lançado um dos métodos teóricos de pesquisa designado por Interaccionismo Simbólico, que tinha como premissa principal a natureza simbólica da vida social e o estudo da interpretação a partir dos símbolos provenientes dos actores nos seus comportamentos interactivos.

Com poucos anos de diferença, em 1924, surge um movimento conhecido como a Escola de Frankfurt, liderado por Theodor Adorno, Walter Benjamim, Herbert Marcuse e Max Horkheimer, que ficou conhecida por desenvolver uma teoria crítica da sociedade, integrando os aspectos normativos de reflexão filosófica com as realizações explicativas da sociologia. O objectivo é fazer a crítica alcançando o entendimento e promovendo a transformação da sociedade.

Centrando os seus estudos na importância dos fenómenos dos *media* e da cultura de mercado na formação do modo de vida das pessoas, os Frankfurnianos “procuraram demonstrar que os produtos culturais contribuem para criar, reproduzir e manter não apenas a ideologia dominante numa sociedade mas também, e por consequência, a própria estrutura da sociedade (Sousa, 2006: 412).

É a Adorno e a Horkheimer (1947) que se deve a criação do conceito de indústria cultural para denominar a indústria de massa. Ao comparar a produção cultural com a indústria, os teóricos realçam a perda de originalidade e de criatividade dos

produtos culturais, cada vez mais estandardizados e similares. Colocados à mercê da lógica de mercado, em que o consumo dita a produção, as pessoas deixam de ser autoras da cultura e passam a consumir aquilo que é transmitido pela comunicação social, sem exprimirem a sua opinião e assimilando os valores que lhe são impostos.

Na mesma linha de pensamento e fazendo parte da escola de Frankfurt, Marcuse (1954) vê a tecnologia como um sistema de dominação, já que esta é capaz de conciliar forças opostas e de suprimir os protestos pela liberdade. O autor defende que os meios de comunicação não são mais do que os instrumentos mediadores entre a classe dominante e as classes dominadas. Em suma, “todos os meios de comunicação servem para fortalecer as barreiras que separam entre si os seres humanos” (Horkheimer, 1973:123).

Rompendo com esta perspectiva, Habermas (1981) reconstruiu a teoria crítica da sociedade tendo por base os conceitos de razão comunicativa e comunidade ideal de comunicação. O autor defende que a comunicação pode servir de base para a reconstrução dos fundamentos da vida social e sustenta a ideia de que “é o agir comunicacional que permite estabelecer as normas que tornam viáveis as acções e os entendimentos” (Sousa, 2006: 416).

Assim, as pessoas comunicam para conseguir um entendimento sobre os assuntos e para se relacionarem socialmente, sendo que para isso precisam de cumprir certas regras, que não só regulam a sua pertença ao grupo, como reforçam a coesão de toda a sociedade. É precisamente a normalização destas práticas discursivas que, no entender de Habermas (1984), proporciona a construção de um espaço público que para o autor é o responsável pela liberdade que o mundo ocidental usufrui, onde as pessoas livres se reúnem para discutir os problemas comuns e, conseqüentemente, encontrar soluções.

A imprensa, numa primeira fase, permitiu o aparecimento desse espaço público, mas o autor considera (1992) que o espaço público se tem espalhado por uma variedade de espaços públicos, onde se desenvolvem conflitos de opinião, mediados quer pelos meios de comunicação social, quer pelas restantes instâncias mediadoras, nomeadamente as organizações ambientalistas, as associações cívicas ou os grupos políticos.

2.1.5 – Os Fundamentos da “Nova Comunicação” preconizada pela Escola de Palo Alto

Fundada em 1942 nos EUA, a Escola de Palo Alto, também conhecida por Colégio Invisível, defende que a essência da comunicação reside nos processos relacionais, sendo um elemento vital de integração social e sustentação da sociedade. As pessoas são, simultaneamente, emissores e receptores, e cada mensagem serve de suporte e contexto a uma nova mensagem.

Os autores da Escola de Palo Alto, entre os quais se destacam Watzlawick, Bateson e Goffman, defendem que a comunicação está presente em toda actividade quotidiana e ao contrário dos teóricos da Escola de Chicago, consideram que para perceber a comunicação basta analisar os pequenos rituais quotidianos, os pormenores da sociedade.

Além disso, defendem que a comunicação é muito mais do que um processo linear de transmissão de uma mensagem de um emissor para um receptor (tal como defendiam Shannon e Weaver), pois as interacções sociais são marcadas pela complexidade constitutiva dos actores sociais.

Neste sentido, a Escola de Palo Alto buscava uma “nova” forma de compreender a comunicação, com base num modelo próprio. Defendiam que a comunicação se desenvolvia em vários níveis e não de forma simétrica, onde todos os intervenientes se relacionam de forma integrada.

Os cinco axiomas da comunicação, definidos pelos teóricos de Palo Alto, constituem um dos contributos mais inovadores para a teoria da comunicação e resumem-se no seguinte:

1. é impossível não comunicar (todos comunicamos, consciente ou inconscientemente);
2. toda a comunicação tem dois níveis: o conteúdo (os dados em si) e a relação (aspectos que permitem a interpretação dos dados, como a entoação da voz);
3. pontuação da sequência dos factos (a mensagem depende da sua organização interna);

4. existem dois tipos de comunicação: digital (os dados são convertidos num código binário) e analógico (os sinais são contínuos e análogos ao que lhes deram origem);
5. todas as permutas comunicacionais ou são simétricas (minimização das diferenças entre os interlocutores, como num debate entre iguais) ou complementares (maximização dessas diferenças, como num diálogo entre o primeiro-ministro e um cidadão comum).

Este modelo procura, assim, reflectir melhor o dinamismo da comunicação, encarando-a como um processo social, onde as pessoas são emissores e receptores em interacção contínua e num contexto sociocultural (Sousa, 2006).

Tal como refere Luhman (2001: 40), “sem comunicação não existem relações humanas nem vida humana propriamente dita” e, daí, a importância do estudo desta área do conhecimento que não pode ser visto apenas como transmissão de informação mas como um processo que envolve modelos de integração e organização social (Taylor, 2005)¹⁰.

2.2 – A Comunicação nas Organizações

Pela descrição dos vários contributos teóricos que foram dados ao longo da história para o desenvolvimento do pensamento comunicacional, depreende-se que não existe um modelo “standard” que possibilite às organizações¹¹ a sua aplicação na gestão da comunicação. Existem muitas variáveis que interferem no processo de comunicação, tornando-o dinâmico e em constante construção.

Deste modo, a gestão da comunicação é, cada vez mais, considerada uma arma poderosa que as organizações devem saber utilizar para a manutenção e preservação da sua imagem e, quando articulada com outras ferramentas, torna-se uma vantagem competitiva no mundo organizacional.

10 Taylor, James (2005), “Comunicação Organizacional: uma ciência híbrida”, in Estudos de Jornalismo & Relações Públicas, Metodista, Vol. 3, nº 6, Dez, 2005.

11 Não fazemos a distinção de organização pública ou privada, mas atendendo ao objecto de estudo do trabalho, o termo aqui aplicado refere-se a organizações públicas.

A dimensão institucional passa obrigatoriamente pela construção da imagem ou pela construção da identidade. Dutton e Dukerich (1991) defendem que a identidade de uma organização descreve o que os seus membros acreditam ser, enquanto a imagem dá conta dos atributos que estes mesmos membros acreditam ser utilizados por quem está fora da organização para distingui-la de outras.

Assim, a imagem aproxima-se mais da identidade e é independente de um terceiro conceito, a “reputação”, estruturado com base nos atributos utilizados pelo público externo para descrever a organização.

A imagem é percepção, sendo portanto, efémera, enquanto a reputação é mais duradoura e diz respeito ao conjunto de valores associados à organização e construídos ao longo de anos. Segundo Lerbinger (1997: 4) “a reputação representa a percepção que o público tem da organização, as suas atitudes favoráveis em relação a ela e os atributos positivos associados a ela”.

Também para Baldissera (2000, citado por Decker e Michel) a imagem é o “modo como os públicos vêem a organização, isto é a ideia, a percepção que eles têm da organização. Os públicos constroem a imagem, seja positiva ou negativa, mediante um processo de elaboração que contempla a relação das suas experiências com as informações avindas, oficialmente ou não, da organização. Portanto, não são, necessariamente, condizentes com a realidade ou os objectivos de uma organização”.

A imagem é, assim, fruto das características e particularidades de uma organização, que associada a uma cultura própria, representa a sua identidade, permitindo que seja reconhecida e distinguida entre as demais (Baldissera, 2000). É aqui que, segundo o autor, a comunicação desempenha um papel fundamental, como instrumento para reforçar e preservar a identidade organizacional ou ser o motor que impulsiona as transformações desejadas.

Neste sentido, e com as constantes mudanças tecnológicas, sociais e económicas, as organizações devem apoiar-se na comunicação, numa estratégia integrada, viabilizando de forma permanente a construção da sua cultura e identidade e marcando um estilo próprio na sua forma de projecção exterior (Restreppo, 1995). Para Restreppo a comunicação desempenha nas organizações quatro funções fundamentais:

1. informar (dar respostas às solicitações que são colocadas à organização);
2. divulgar (dar a conhecer a actividade da organização e dos serviços que presta);

3. formar (na construção de relações de sociabilização entre os actores, reforçando os processos culturais);
4. participar (enquanto impulsionadora de práticas que permitem a participação efectiva das pessoas, dando os seus contributos para a organização).

A combinação destas quatro funções deverá obedecer a uma estratégia articulada e devidamente planeada, de modo a fazer face a esta era de incerteza e complexidade que caracteriza o séc. XXI e que todas as organizações enfrentam. Aliás, comunicação e estratégia são, segundo Rafael González (2001), os dois componentes fundamentais para enfrentar os desafios do século.

Para o autor, a gestão estratégica da comunicação permite sobretudo o controlo e a definição da estrutura da comunicação, de modo a que os resultados estejam o mais próximo possível dos objectivos traçados. No entanto, para Mintzberg (1987), a estratégia pode não ser deliberada, pode simplesmente emergir como resposta a uma determinada situação. Quer isto dizer que a estratégia pode não ser só vista numa lógica de antecipação, mas também de decisão ou método para atingir algo.

Para Campbell e Alexander (1997), a estratégia cria valor, cria sentido e cria direcção, porém os objectivos têm que ser muito claros, de modo a criar uma boa rampa de lançamento para o desenvolvimento da estratégia.

Neste sentido, é fundamental que as organizações tenham um planeamento estratégico de comunicação, desenvolvendo políticas que administrem a produção e os fluxos de informação dentro e fora da organização. Por conseguinte, para criar uma imagem positiva, que transmita credibilidade, é necessário prestar atenção a todos aqueles detalhes que vão criar uma percepção positiva na mente do público (Moreira, 2010).

Deste modo, e porque a comunicação está presente em toda a actividade de uma organização, nenhum aspecto deverá ser descurado e todo o discurso da organização deve ser uniforme, independentemente do canal de contacto. Seja por telefone, e-mail ou pessoalmente, a aposta num atendimento personalizado, eficiente e de qualidade tem constituído, nos últimos anos, o grande desafio das organizações, orientando toda a sua actividade para o cliente/utente.

Num mundo cada vez mais competitivo e globalizado, a sobrevivência das organizações passa pelo desenvolvimento de uma comunicação “correcta conjuntamente com um atendimento adequado” (Moreira, 2010: 6).

2.2.1. – A importância do Atendimento na Estratégia de Comunicação

As constantes mutações a que actualmente assistimos ao nível social, económico e político são o reflexo de uma sociedade cada vez mais exigente, que procura a qualidade e a eficiência em todos os serviços.

Paralelamente, o sistema tecnológico assente nas tecnologias de informação e comunicação impulsionou a formação de uma nova economia e uma nova forma de gestão, tanto para as empresas como para as organizações públicas (Carapeto e Fonseca, 2009).

Como vimos no primeiro capítulo, a inovação trazida pelas novas tecnologias está associada a uma Administração Pública focada na concepção de serviços públicos, organizados em torno das necessidades dos cidadãos e das empresas. Aliás, da análise dos vários programas dos governos constitucionais, constatámos que a aposta na melhoria do atendimento e na prestação de serviços, constitui a bandeira de batalha de muitos dos governos, tentando-se sempre contrariar a ideia de uma AP burocrática e ineficaz.

Neste sentido, o atendimento deve ser entendido como o “cartão-de-visita” da organização e, como tal, todos os elementos que o integram (o espaço, a informação disponível, a sinalética, o acolhimento dos funcionários, entre outros), devem estar em perfeita harmonia, de modo a transmitir uma imagem onde impere a qualidade e a eficácia.

Tal como refere Eduardo Camilo (1998: 175), é fundamental “abandonar a mentalidade tradicional do serviço público (...) no contacto personalizado cada utente é um utente, o que leva à necessidade de se estabelecer um relacionamento distinto que ultrapasse a imagem tradicional dos serviços municipais ou municipalizados, prestados em repartições anónimas e frias”.

De facto, e apesar de ainda existirem, esta imagem de “repartições anónimas e frias” tende felizmente a desaparecer, graças aos vários programas de modernização administrativa desenvolvidos nos últimos anos (como vimos no capítulo anterior),

através da aposta de espaços que privilegiam a comodidade dos cidadãos e a eficácia da prestação dos serviços.

E porque, parafraseando a Escola de Palo Alto, é “impossível não comunicar” o Atendimento, como “porta de entrada” da Organização, deve ser tido como uma componente importante de toda a estratégia de comunicação, reflectindo a imagem que a organização pretende transmitir.

Capítulo 3 – Estudo de Caso - O Atendimento na Câmara Municipal de Lisboa

3.1 – Caracterização do Atendimento da Câmara Municipal de Lisboa

À semelhança do que tem acontecido com outras autarquias do país, os vários programas de modernização administrativa aplicados ao atendimento ao cidadão da Câmara Municipal de Lisboa (CML) têm-se materializado, de um modo geral, numa evolução no que respeita à concentração de vários serviços num mesmo local.

De facto, mesmo ao nível da estrutura orgânica, houve significativas alterações, dado que só em 2001 se juntaram as duas Divisões de Atendimento¹² que, até então, geriam atendimentos localizados geograficamente em sítios diferentes, tendo procedimentos diferentes, o que para os cidadãos era algo confuso, tratando-se da mesma Organização.

Além destas Divisões, responsáveis pelo atendimento geral da autarquia, existiam e ainda continuam a existir, em menor escala, um conjunto de serviços que têm um atendimento próprio para as suas áreas de competência. Naturalmente que esta dispersão de serviços não só dificulta a uniformização da comunicação, como provoca duplicação de serviços e tarefas.

Esta constatação foi, aliás, verificada através de um diagnóstico ao Atendimento Municipal levado a cabo em 2008 pela autarquia, em que se conclui que, “paralelamente ao atendimento concentrado no Campo Grande, existiam um conjunto de frentes de atendimento que duplicavam o serviço prestado, sendo que não existem regras comuns e as normas vigentes variam consoante a orgânica em que se encontram inseridas. A imagem da Câmara Municipal de Lisboa surge assim desintegrada e desarticulada” (Pimentel et al, 2011: 3).

Além disso, desse mesmo relatório retiraram-se algumas conclusões relevantes relativamente ao funcionamento do Atendimento Municipal:

¹² A Divisão de Atendimento e Informação, que geria os Serviços de Atendimento Municipal (SAM), o 1º SAM, localizado na Baixa de Lisboa, na Rua dos Douradores e o 2º SAM, em Alcântara, e ainda a Divisão de Organização e Gestão do Serviço Central, que tinha a responsabilidade de gestão do acolhimento e atendimento do Campo Grande, nº 25, que hoje constitui o principal *front-office* da autarquia.

- dispersão de Atendimentos pela Cidade (cerca de 15 locais diferentes de atendimento municipal, sendo que 50% dos atendimentos municipais já se encontravam no mesmo espaço físico, no Edifício Central do Campo Grande);
- identificação de grande diversidade de horários de funcionamento (15 tipologias de horários diferentes);
- número elevado de recursos humanos afectos ao Atendimento: 275 funcionários;
- falta de homogeneidade de procedimentos na instrução dos pedidos;
- imagem desarticulada da Autarquia face ao Município, disponibilizando-se diferentes canais de comunicação ao município e alguma repetição e sobreposição do atendimento generalista.

Neste sentido, e enquadrado numa medida SimpLiS, Programa de Simplificação Administrativa do Município de Lisboa, foi elaborado um projecto de implementação do Balcão Único Municipal que “conseguiu alguns resultados, apesar dos constrangimentos da orgânica municipal e das inúmeras dependências hierárquicas” (Pimentel e al, 2011: 3).

O conceito de Balcão Único surge, como vimos no capítulo I, como um dos projectos de reforma administrativa, coordenados pela Agência de Modernização Administrativa, e que consiste na integração de todos os serviços dispersos pelas divisões e empresas municipais num único local, com o intuito de simplificação administrativa e legislativa, de modo a facilitar a vida dos cidadãos e das empresas.

Esta integração varia de autarquia para autarquia, no entanto, nos “casos de integração mais avançada, o município consegue resolver todos os seus assuntos junto da autarquia e serviços municipalizados no mesmo local e no mesmo *guichet*, incluindo o pagamento. Nestes casos, o cidadão só sai da cadeira depois de ver todos os seus assuntos tratados (Martinho, 2012).

Relativamente ao Município de Lisboa, a grande maioria dos serviços funcionam na lógica de Balcão Único, concentrados no Edifício do Campo Grande, no entanto, não estão concentrados num só *guichet*, como prevê o conceito mais avançado de Balcão Único.

A reestruturação interna da CML, em Fevereiro de 2011, veio reforçar a centralização do atendimento municipal numa única unidade orgânica (Divisão de

Relação com o Município) e a sua concentração num único espaço (edifício central do Campo Grande, 25), à excepção da descentralização dos atendimentos em cada uma das Unidades de Intervenção Territorial¹³. Assim, além do Campo Grande (Unidade Territorial do Centro), haverá mais quatro atendimentos dependentes da mesma estrutura orgânica: Centro Histórico (Baixa), Alcântara, Norte (Lumiar) e Oriente (na futura Loja do Cidadão de Marvila).

Neste sentido, o atendimento municipal ganha uma nova filosofia de actuação assente numa postura mais pró-activa e mais próxima dos cidadãos, das empresas e demais organismos que interagem com a autarquia. Aliás, esta premissa tem sido “exigida” pelos próprios consumidores dos serviços públicos, que são, hoje em dia, mais informados e exigentes, obrigando a Administração Pública a uma prestação de serviços com padrões de qualidade, transparência e simplificação.

Além disso, como já vimos no capítulo I, referente às reformas da Administração Pública, as tecnologias de informação e comunicação contribuíram para uma constante actualização da informação, revisão e simplificação de processos internos, sempre numa tentativa de resposta e adaptação às necessidades dos cidadãos, assim como “infra-estrutura de suporte ao fluxo de informação na organização” (Gouveia e Ranito, 2004: 5).

Nesta perspectiva, a CML tem investido nos últimos anos na modernização do atendimento municipal, em que se inclui a implementação do Balcão Único Municipal, que constituiu um passo importante para a uniformização de práticas e procedimentos, nomeadamente ao nível tecnológico, através de uma única plataforma de gestão de clientes, que pretende cobrir todos os pontos de atendimento, disponibilizando o mesmo tipo de informação, independentemente dos vários sistemas de informação municipal existentes. Segundo Gouveia, este tipo de “sistemas especializados na gestão do relacionamento com o cliente assumem-se como auxiliares preciosos para o local e *e-government*” (2004: 63).

¹³ Resultado da reestruturação de serviços da CML, publicada no DR, 2.^a série — N.º 39 — 24 de Fevereiro de 2011, foi constituída uma Unidade de Coordenação Territorial, numa lógica de descentralização de serviços pelas várias zonas da cidade: Norte, Ocidental, Oriental, Centro e Centro Histórico.

3.2 – Balcão Único Municipal

Neste momento, o atendimento municipal é feito, maioritariamente, através do Balcão Único Municipal (BUM), que agrega as várias vertentes do atendimento: presencial, telefónico e virtual, permitindo ao cidadão optar pelo atendimento que melhor lhe convier, de acordo com as suas necessidades e disponibilidade.

Assim, o **atendimento presencial** integra os seguintes serviços:

- Balcão Único/Multiserviços: consiste no atendimento multifuncional e generalista, vocacionado para serviços com um nível de especialização reduzida, entregues numa interação única e rápida, e que não requerem capacidade de análise ou de decisão por parte dos funcionários;
- Balcão Único/Triagem: garante o encaminhamento e informação aos cidadãos que se dirigem ao Balcão Único para tratarem de assuntos da autarquia, prestando informações generalizadas e dando igualmente apoio aos munícipes junto aos dispensadores de senhas do atendimento Balcão Único;
- Balcão Único/Urbanismo e Reabilitação Urbana: trata do atendimento técnico/especializado e integrado, associado a um processo, evento ou necessidade na área de urbanismo e reabilitação urbana, que requerem capacidade de análise ou de decisão por parte dos funcionários, numa única interação e que envolvam diferentes serviços municipais;
- Balcão Iniciativa Lisboa: vocacionado sobretudo para estabelecimentos comerciais, dando resposta a procedimentos administrativos necessários para a abertura e funcionamento de um negócio ou actividade económica em Lisboa (estabelecimentos de restauração e bebidas, comércio de produtos alimentares, cabeleireiros, oficinas, ginásios, laboratórios de análises clínicas). Num único local de atendimento e através de um único formulário, o cidadão pode tratar de uma licença de construção, licença de utilização, licença de publicidade e ocupação do espaço público e horários de funcionamento.
- Balcões das Unidades Territoriais: estão em fase de implementação, ainda não estão em funcionamento, mas a ideia é ter em cada uma das unidades territoriais definidas (Norte, Ocidental, Oriental, Centro e Centro Histórico), um Balcão de

Atendimento, onde de forma próxima o cidadão possa tratar de todos os assuntos relacionados com a autarquia.

- Balcão Social: constitui um atendimento especializado dirigido a cidadãos com carências sociais ou em situação de exclusão social, que disponibiliza serviços de apoio (idosos, sem-abrigo) e atendimento integrado nas áreas social, emprego, habitação social, educação, bem como no apoio à integração dos imigrantes;
- Balcão Self-Service: através da disponibilização de dois computadores, o munícipe pode resolver, ele mesmo, vários assuntos, acedendo às aplicações, como por exemplo, pedir uma planta de localização, pedir um horário de funcionamento para um estabelecimento, fazer a inscrição para solicitar habitação municipal e consultar processos na área de urbanismo. Além disso, pode aceder ao atendimento virtual e todos os formulários exigidos pela autarquia para as várias áreas de actividade.

A impressão das plantas, formulários ou horários de funcionamento são feitas no Balcão da Triagem, onde a pessoa se deverá dirigir para levantar o documento.

Integrado ainda no Balcão Único, existem um conjunto de serviços cooperantes que não dependem organicamente da Divisão de Relação com o Munícipe, sendo eles:

- Tesouraria (que depende do Departamento de Finanças);
- EMEL (empresa municipal que gere o estacionamento em Lisboa e cujo atendimento está integrado no Balcão Único Municipal)
- Comissão Arbitral Municipal (CAMA)¹⁴ – entidade oficial criada sobretudo com o intuito de gerir conflitos frequentes, decorrente do Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU). As suas funções resumem-se em acompanhar a avaliação dos prédios arrendados; coordenar a verificação dos coeficientes de conservação dos prédios e arbitrar em matéria de responsabilidade pela realização de obras, valor das mesmas e respectivos efeitos no pagamento da renda.

¹⁴ As funções e competências da CAM está prevista no Decreto-Lei nº 161/2006 de 8 de Agosto.

Todos estes serviços funcionam no mesmo Edifício, no Campo Grande, n.º 25, de segunda a sexta-feira das 8h às 20h, ininterruptamente, exceptuando a Emel, cujo atendimento funciona no horário entre as 9h30/13h e as 14h/18h, e o Balcão Iniciativa Lisboa, a funcionar na Rua da Junqueira, 39 – 39A, de segunda a sexta-feira das 9h às 16h.

No que diz respeito ao **atendimento não presencial**, é assegurado telefonicamente pelo Centro de Atendimento ao Múncipe (CAM), criado em Maio de 2003. Trata-se de um *contact-center* ou serviço centralizado de resposta às dúvidas dos cidadãos e à prestação de informações sobre serviços municipais, processos e requerimentos de âmbito generalista.

Operando, quer através de um serviço de *voice-mail* quer através de um operador/colaborador, o CAM disponibiliza um atendimento telefónico das 8h às 20h, de segunda-feira a sábado, ininterruptamente, através de um número único de telefone – 808 20 32 32. Além disso, dispõe de um número único de fax – 808 20 31 31 e de um endereço de e-mail único – municipe@cm-lisboa.pt (também são recepcionados os e-mails encaminhados para a caixa geral@cm.lisboa.pt).

Para além dos instrumentos de trabalho convencionais, ou seja, a via telefónica, o fax o correio ou o e-mail, o CAM aposta noutra ferramenta de trabalho inovadora, o *chat* ou o **Atendimento on-line**, disponível através do portal da Câmara Municipal de Lisboa, www.cm-lisboa.pt. Funcionando no mesmo horário do CAM, das 8h às 20h00, trata-se de mais um canal de atendimento, que permite ao cidadão, sem sair de sua casa, obter informações da autarquia, dos procedimentos inerentes a um processo, etc. Fora deste horário, o municipe pode deixar a sua mensagem para posteriormente ser contactado, preenchendo um formulário *on-line*.

O CAM integra ainda, no âmbito da recente reestruturação da autarquia, o núcleo de telefonistas do Edifício Central do Município (Campo Grande) e a equipa de Gestor do Múncipe, cuja competência consiste em garantir, de forma proactiva, o acompanhamento de processos que deram entrada no Balcão Único Municipal, encaminhados para os serviços competentes e aos quais não foi dada resposta no prazo legal previsto.

Integrado também no atendimento não presencial, destaca-se o **atendimento virtual**, acessível através do portal da autarquia, que disponibiliza vários serviços *on-line*:

- arquivo municipal de Lisboa: acesso à Biblioteca de Apoio à Investigação, leitura e reprodução de microfilmes, reprografia, Sala de Leitura, serviço educativo e loja;
- cultura e lazer: marcações na Quinta Pedagógica, pesquisa de catálogos da fonoteca, videoteca e bibliotecas municipais;
- ordenamento e Urbanismo: acesso à informação cartográfica da cidade, obter plantas de localização, saber informações da toponímia da cidade, simular taxas urbanísticas;
- recursos Humanos: possibilita fazer candidatura espontânea através do envio curriculum;
- contratação Pública: disponibiliza toda a informação sobre os procedimentos pré-contratuais, em curso ao abrigo do Código dos Contratos Públicos;
- higiene Urbana: disponibiliza informação sobre os serviços relacionados com a limpeza da cidade;
- participação: permite aceder a projectos construídos com a participação activa dos cidadãos (orçamento participativo, assuntos em discussão pública) e assistir a transmissões de reuniões públicas da Câmara e da Assembleia Municipal;
- segurança: disponibilização de requerimentos para assuntos relacionados com o Regimento de Sapadores de Bombeiros (Requisição de Piquete de Prevenção, pedido de simulacro) e a Polícia Municipal (participação/denúncia de veículos abandonados ou estacionados abusivamente na via pública e licenciamento da actividade de Guarda-Nocturno).

Para além destes serviços *on-line*, o atendimento virtual disponibiliza um conjunto de formulários e documentos a entregar, necessários para a instrução de pedidos à Câmara Municipal de Lisboa, permitindo que o cidadão vá munido de toda a documentação no momento da entrega, no atendimento presencial.

A completar a informação disponível no atendimento virtual, e embora não estando directamente relacionada com os serviços da autarquia, surgem uma série de ligações úteis a portais de organismos e serviços fundamentais para o cidadão, que traduzem a preocupação de adequar os serviços às necessidades do munícipe:

- Portal do Cidadão www.portaldocidadao.pt/
- Portal de Empresa www.portaldaempresa.pt/
- Balcão Casa Pronta - www.casapronta.pt/
- Portal da Segurança Social - www.seg-social.pt/
- Portal das Finanças - www.portaldasfinancas.gov.pt/
- EPAL- Empresa Portuguesa das Águas Livres - www.epal.pt/
- EDP- Energias de Portugal- <http://www.edp.pt>
- GALP Energia - <http://www.galpennergia.com>

Em suma, o atendimento municipal da CML traduz-se num atendimento presencial, através do Balcão Único e no atendimento não presencial, repartido no atendimento telefónico, e-mail e *on-line* (através do *chat* e dos serviços disponíveis no portal da autarquia).

No entanto, o modelo preconizado para a rede de atendimento municipal, resultado da reestruturação dos serviços do Município de Lisboa, contempla ainda o restante atendimento realizado em todos os equipamentos municipais, embora estes, em termos orgânicos, não dependam da Divisão de Relação com o munícipe, responsável pelas vertentes de atendimento descritas até agora.

Neste sentido, o facto do atendimento inerente ao desenvolvimento da actividade municipal depender das várias orgânicas em que está integrado, poderá dificultar uniformização dos atendimentos municipais. Porém, fruto da reestruturação orgânica da autarquia, em Fevereiro de 2011, foi criado o Departamento de Marca e Comunicação, cujas competências passam por “definir e assegurar a estratégia de comunicação do município, bem como conceber, implementar e rever periodicamente, em articulação com serviços municipais, um plano de comunicação global, interna e externa”¹⁵.

¹⁵ Orgânica dos Serviços Municipais, in Diário da República, 2.ª série — N.º 39 — 24 de Fevereiro de 2011, disponível em <http://dre.pt/pdf2sdip/2011/02/039000000/0964709664.pdf>, acedido a 26/02/2012

3.3 – Apresentação do Estudo

Partindo da metodologia definida, o estudo de campo realizou-se entre 1 e 10 de Março. Foram visitados trinta e um espaços de atendimento presencial, sete dos quais pertencentes ao Balcão Único Municipal (BUM) e os restantes fazendo parte da Rede Municipal de Atendimento, entre bibliotecas, centros de documentação, equipamentos desportivos, cemitérios, espaços verdes, museus e teatros.

Com base na grelha de análise definida na metodologia e recorrendo à observação participante e não participante (nos casos em que não havia munícipes em processo de atendimento, sendo necessário interação), foi possível retirar algumas considerações.

3.3.1. – Identidade visual da Câmara Municipal de Lisboa

	SINALÉTICA		IMAGEM DOS FUNCIONÁRIOS	
	Edifício	Atendimento	Cartão de Identificação	Fardamento
Sim	28	14	11	3
Não	3	17	20	28

Ao nível da **sinalética dos edifícios** municipais, verifica-se que a maioria tem identificação. No entanto, esta não está uniformizada: os equipamentos desportivos têm o logótipo antigo, do executivo anterior; os teatros (Maria Matos e S. Luís) têm logótipo próprio; os museus e outros equipamentos, como os cemitérios, têm apenas a palavra “municipal” para designar a propriedade da Câmara Municipal de Lisboa.

De realçar as bibliotecas, que têm o logótipo actual e têm a mesma linha de sinalética em todas. Os vários atendimentos que pertencem ao BUM estão concentrados no mesmo edifício e este está identificado como “Câmara Municipal de Lisboa”. Também pertencente ao BUM, o Balcão Iniciativa Lisboa está integrado na Loja da Empresa de Lisboa, num edifício onde estão instaladas outras entidades e onde não há sinalética com referência à autarquia. A Quinta Pedagógica e o Centro de Interpretação de Monsanto apresentam a designação da “Câmara Municipal de Lisboa” no edifício.

A maioria dos edifícios observados não tem **sinalética para indicar os atendimentos municipais**. No entanto, tal mostra-se desnecessário por estes estarem bastante perceptíveis. É o caso das bibliotecas, dos teatros, museus e equipamentos desportivos, uma vez que logo que se entra no edifício, têm o balcão de atendimento em frente. Porém, no caso do Centro de Interpretação de Monsanto, isso não é tão intuitivo, verificando-se a falta de sinalética no interior do edifício a indicar o atendimento.

Quanto ao BUM, tem uma sinalética própria no interior do edifício a indicar os vários balcões (social, multiserviços, reabilitação e urbanismo), aos quais corresponde uma determinada cor. No entanto, a concepção gráfica não é perceptível, dado que a seta a indicar o respectivo atendimento está num lado e o nome está do outro, gerando muita confusão nos munícipes (anexo 5), que têm que ser apoiados pelos funcionários do Balcão da Triagem, que embora não esteja identificado, percebe-se que é o balcão frontal à porta de entrada. De realçar que a Tesouraria, a Emel e a Comissão Arbitral Municipal (anexo 6) estão devidamente identificadas e com sinalética própria. Também, o Balcão Iniciativa Lisboa tem sinalética própria no edifício onde está inserido.

No caso da Recepção dos Paços do Concelho, o atendimento está sinalizado com uma placa em cima do Balcão a indicar “Relações Públicas”, designação que, aliás, se diferencia dos restantes atendimentos da autarquia, talvez pelo facto de servir, sobretudo, como acolhimento para as pessoas que se dirigem ao edifício, fugindo do padrão de atendimento, propriamente dito.

Ao nível da **identificação dos funcionários** nos vários espaços de atendimento, constata-se que também não existe uniformização para todos e diferem consoante a unidade orgânica de que dependem. As Bibliotecas são excepção, uma vez que, as que foram analisadas, praticamente todos os funcionários tinham cartão de identificação e apresentavam também a mesma linha gráfica.

Da mesma forma, os atendimentos que integram o Balcão Único têm a mesma linha gráfica em termos de cartão de identificação. No entanto, nem todos os funcionários tinham o cartão visível. A este respeito, a Chefe de Divisão de Relação com o Município acredita “que ainda haja alguma resistência” por parte dos funcionários para a utilização do cartão, porém estão a ser tomadas medidas no sentido dos coordenadores dos atendimentos monitorizarem e confirmarem o cumprimento deste procedimento.

Nos museus também se verificou a falta de uniformização da identificação dos funcionários, ou seja, o funcionário do Museu da Cidade tinha cartão de identificação, mas o mesmo não aconteceu no Museu do Fado nem no Mude.

Nos restantes espaços analisados, os funcionários não tinham cartão de identificação e na maioria dos atendimentos também não há **fardamento**. A excepção verifica-se em alguns equipamentos desportivos, nomeadamente a Piscina do Restelo e o Pavilhão do Vale Vistoso. Existe farda também na Piscina de Campo de Ourique, mas esta é diferente das outras, porque a gestão deste equipamento não é municipal mas pertence ao Ginásio Clube Português.

Também na Recepção dos Paços do Concelho, as funcionárias estavam vestidas com a mesma cor, embora a roupa não fosse exactamente igual. Verifica-se, no entanto, uma preocupação com alguma uniformização ao nível da cor (azul escuro) e do tipo de roupa (fato, com camisa branca e um lenço ao pescoço).

Em síntese, verifica-se que os espaços de atendimento municipais não têm uma imagem visual uniforme, tanto ao nível da sinalética dos espaços, como ao nível da imagem dos funcionários (cartão de identificação e farda). Inclusivamente os que dependem da mesma unidade orgânica, como é o caso dos equipamentos desportivos, não apresentam uma identidade visual comum. Excepção para as Bibliotecas, sobretudo no que respeita à sinalética exterior dos edifícios e ao cartão de identificação dos funcionários, que tem a mesma linha gráfica. O mesmo acontece no Balcão Único Municipal que apresenta uniformização visual da sinalética, interior e exterior, bem como no cartão de identificação dos funcionários que, porém, nem todos usam.

Sobre a questão da uniformização da imagem dos atendimentos, a responsável da Divisão de Relação com o Múncipe refere que, neste momento, está-se a criar “uma imagem gráfica para a Rede de Atendimento Municipal, a partir da imagem criada para o Balcão Único, que foi já aprovada pelo Departamento de Marca e Comunicação”. Por outro lado, foi criado um grupo de trabalho com o objectivo de fazer o “levantamento de todos os balcões de atendimento, para posteriormente se fazerem visitas e perceber as necessidades em termos de espaço físico, para começarmos a fazer uma uniformização dos atendimentos, em termos de identificação dos funcionários, sinalética, horário de funcionamento e serviços que são prestados, pois tudo isso deve estar visível em cada um dos atendimentos”, refere a Chefe de Divisão.

Também a Directora do Departamento de Marca e Comunicação (DMC) reconhece a falta de uniformização da imagem dos Atendimentos e reforça a necessidade de trabalhar mais em conjunto com a Divisão de Relação com o Múncipe. Embora não existam, neste momento, “acções concretas, nem uma estratégia específica de comunicação para o Atendimento, nós pretendemos que venha a existir”, refere a responsável do DMC.

Ainda sobre a identidade visual da autarquia, a Directora do DMC refere que no caso da área da cultura, onde se incluem as bibliotecas, museus e outros equipamentos culturais, há uma certa resistência de uniformização da imagem porque a Cultura “tem uma visão muito própria e continua a ter um entendimento de que tem vantagens de se diferenciar do resto da Câmara”. No entanto, “não quer dizer que não vão acabar por se integrar, porque, na verdade, mais cedo ou mais tarde, isso vai acontecer”, refere a responsável.

3.3.2. – Imagem dos Espaços de Atendimento

	ESPAÇO DE ATENDIMENTO		
	Balcão/Mesa	Cadeiras suficientes e confortáveis	Serviços de apoio (máquina de café, tv, revistas)
Sim	5 Mesa	27	21
Não	26 Balcão	4	10

Verifica-se que, à excepção dos serviços que integram o Balcão Único Municipal, a maioria funciona numa lógica de atendimento ao balcão. No entanto, constata-se que a maioria dispõe de um espaço de espera, com mesas e cadeiras suficientes e confortáveis, próximas dos balcões de atendimento. Porém, no caso da Piscina do Bairro da Boavista, os sofás existentes apresentavam sinais de deterioração, em comparação com os restantes equipamentos desportivos analisados e situados geograficamente em zonas diferentes da cidade. Do mesmo modo, a maioria dispõe de serviços de apoio, como máquina de café, existindo mesmo bar em alguns casos (teatros, museus, piscina de Campo de Ourique).

De um modo geral, o mobiliário é adequado à especificidade de cada atendimento analisado, verificando-se um maior conforto nas salas de espera dos

serviços que integram o Balcão Único que, pela sua especificidade, obriga a um maior tempo de espera, disponibilizando-se, inclusivamente, um canal interno de notícias, onde são transmitidas informações úteis da autarquia.

3.3.3. – Tipificação da informação disponível nos atendimentos

	INFORMAÇÃO DISPONÍVEL		
	Informação da CML	Informação de Empresas	Informação de Organismos Públicos
Sim	30	14	19
Não	1	17	12

Constatou-se que quase todos os serviços disponibilizam informação da autarquia (eventos, projectos, iniciativas), exceptuando a Emel, que apenas dispunham de folhetos da própria actividade da Empresa Municipal. Também se verifica a existência de informação de organismos públicos (outras câmaras, institutos, associações) e ainda alguma informação de entidades privadas, porém perfeitamente enquadrada ao tipo de atendimento disponibilizado. Por exemplo, verificou-se a existência de informação nos equipamentos municipais desportivos relativa a provas desportivas e serviços de prática de modalidades desportivas por parte de empresas. Também nos espaços culturais (museus, teatros, bibliotecas) se verificou haver informação de entidades privadas, mas cujas temáticas estavam enquadradas nas respectivas áreas dos atendimentos.

Existe, no entanto, um aspecto a salientar referente à disponibilização de informação nos atendimentos, que tem a ver com a sua desactualização e/ou deterioração, nomeadamente nos cartazes expostos. Esta situação verificou-se em alguns equipamentos desportivos, teatros (Maria Matos), Hemeroteca, Centros de Documentação e também em alguns serviços do Balcão Único, provocando uma certa “desinformação” quando um dos objectivos fundamentais dos atendimentos é informar os visitantes, de forma correcta e eficaz.

3.3.4. – Incentivo à participação nos atendimentos

	INTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO	
	Caixa de Sugestões	Livro de Reclamações Visível
Sim	12	16
Não	19	15

A maioria dos espaços analisados não tem caixa de sugestões. Porém, encontramos cerca de doze espaços de atendimento que ainda contemplam este meio de participação dos cidadãos, como é o caso dos equipamentos desportivos, algumas bibliotecas, cemitérios e alguns Balcões pertencentes ao BUM. Verifica-se ainda, que a identificação destas caixas de sugestões tem os logótipos antigos, de diferentes executivos, e algumas apresentam algum estado de deterioração, como é o caso da que se encontra no Balcão de Triagem, integrado no Balcão Único Municipal.

Neste indicador de análise, também não há uma uniformização da sua disponibilização nos vários atendimentos municipais visitados, uma vez que uns utilizam mas outros não, embora fazendo parte da mesma orgânica, como é o caso do Balcão Único, em que as caixas de sugestões só estão disponíveis no Balcão de Triagem e no da Reabilitação e Urbanismo, não contemplando o Balcão Multiserviços e o Balcão Social.

Das bibliotecas analisadas, a de Belém e dos Olivais dispõem de caixa de sugestões, enquanto na Biblioteca Orlando Ribeiro e Biblioteca das Galveias não existe.

Na Quinta Pedagógica dos Olivais, embora não havendo caixa de sugestões, disponibilizam um formulário próprio para comentários dos visitantes, com uma imagem própria, mas com o logótipo desatualizado.

De notar ainda a existência de um formulário próprio nos atendimentos do Teatro Maria Matos e Teatro São Luís para se pedir o envio da *newsletter* mensal. O formulário apresenta a mesma linha gráfica, mudando apenas o nome do equipamento.

Quanto à indicação da existência de **livro de reclamações** nos vários espaços de atendimento (modelo próprio numa folha A4) não está visível em todos, o que, aliás, vem contrariar o que está disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/96,

de 28/11¹⁶, que refere que este deve ser divulgado aos utentes de forma visível. Esta situação verifica-se nos Balcões de atendimento que integram o Balcão Único (Balcão Social, Balcão de Reabilitação e Urbanismo). Porém, a responsável pela Divisão de Relação com o Município refere que no caso do Balcão Único Municipal, estando os vários balcões concentrados no mesmo espaço, basta existir apenas num e daí “centralizar no balcão da triagem”, tanto a caixa de sugestões como o livro de reclamações. Porém, neste momento esse critério não está a ser cumprido, visto constatarmos a existência desses instrumentos de participação noutros Balcões do BUM, para além do Balcão da Triagem.

Esta situação da falta de visibilidade de indicação do livro de reclamações ocorre também em alguns dos atendimentos de equipamentos municipais que foram alvo da análise, como é o caso das Bibliotecas (excepto a de Belém), dos Museus, Mude e Museu do Fado, da Quinta Pedagógica e dos Cemitérios dos Prazeres e do Alto de S. João, que não dispõem da indicação visível do livro de reclamações. Na Recepção dos Paços do Concelho, embora a informação de existência de livro de reclamações esteja colada em cima do balcão, estava tapada com um suporte para folhetos.

Ao nível de instrumentos de participação, constata-se que os atendimentos analisados não adoptam estratégias de apelo à participação dos cidadãos, não dispondo de caixas de sugestões em todos os espaços nem de outras formas de participação (questionários de qualidade dos serviços, por exemplo).

3.3.5. – Uniformização do discurso nos atendimentos

	INFORMAÇÃO PRESTADA		
	Saudação do Funcionário	Resposta a questões colocadas	Cumprimento Final
Sim	30	29	29
Não	1	3	3

¹⁶ Instituiu o carácter obrigatório da existência de livro de reclamações em todos os serviços e organismos da Administração Pública, desde 1 de Janeiro de 1997.

Como último indicador da grelha de análise tentou-se avaliar a **informação prestada pelos atendedores**. Optou-se, sempre que possível, pela observação não participante, tentando recolher dados a partir dos atendimentos que eram prestados aos cidadãos, nomeadamente a saudação e o cumprimento final do funcionário, bem como a prestação da informação solicitada.

Não foi possível avaliar de forma profunda o discurso utilizado mas, no entanto, constatou-se que na maioria dos atendimentos foram cumpridos os requisitos de prestação de informações pelos funcionários, perante a solicitação dos cidadãos. De notar alguma dificuldade de clareza no discurso por parte da funcionária da Comissão Arbitral Municipal e de alguma insegurança na informação prestada por parte das funcionárias do atendimento da Biblioteca Orlando Ribeiro e do Pavilhão Desportivo do Casal Vistoso.

De realçar ainda a postura pro-activa no atendimento da Biblioteca dos Olivais, da Hemeroteca e do Cemitério dos Prazeres, em que, para além da informação solicitada, as funcionários deram sugestões e apresentaram todos os serviços prestados nos respectivos serviços, indo muito além do que fora pedido pelos cidadãos.

Embora, como vimos, se possa extrapolar algumas considerações sobre a informação prestada pelos funcionários nos diversos atendimentos analisados, não é suficiente para se poder avaliar de forma profunda a qualidade do serviço dos atendimentos. A Directora da Marca e Comunicação considera “que há um trabalho que a Câmara está a fazer a esse nível, no sentido de melhorar o Atendimento, ao nível de imagem e de eficácia, porque se pode divulgar o serviço do número único de contacto da autarquia, mas se estiver muito tempo à espera de ser atendido, a comunicação não resolve e, de facto, reportam-nos muitas vezes essa situação. Portanto, não basta só comunicar, é preciso dotar os serviços de eficiência”.

Do mesmo modo, a responsável pela Divisão de Relação com o Munícipe refere que estão a desenvolver uma estratégia de comunicação interna e externa. Ao nível interno, está-se a instituir “mecanismos internos para uniformizar a partilha de informação para todos os colaboradores, através da utilização da intranet e de um sistema de normas e circulares, em que todas as pessoas sabem, ao mesmo tempo, a informação sobre o que se vai passando no atendimento”.

Ao nível externo, “estamos a tentar sistematizar a informação de forma a disponibilizá-la aos munícipes”, refere a Chefe de Divisão, que dá o exemplo do Balcão Social que abriu há relativamente pouco tempo, em que “foi feito um conjunto de folhetos sobre o principal assunto que tem aquele balcão, que é o pedido da candidatura de acesso à habitação municipal e elaborou-se também um *flyer* com os serviços que aí são prestados. E pretendemos fazer o mesmo para todos os balcões de atendimento”, conclui.

No caso do *flyer* do Balcão Social, existe um lapso referente ao funcionamento dos serviços, que é referido como sendo das 8h às 20h e nem todos têm esse horário, porque “de facto, o atendimento técnico é garantido pelas equipas das orgânicas de suporte e tem um horário mais reduzido. Nesse sentido, deveria estar no folheto o horário de cada serviço”.

Em relação aos restantes atendimentos que fazem parte da Rede de Atendimento Municipal e são geridos por outras unidades orgânicas, a responsável da Divisão de Relação com o Município refere que, “quando foi feita a proposta da criação da Rede Municipal de Atendimento, elaborou-se um conjunto de normas e procedimentos que devem ser comuns a todos os atendimentos. É isso que vai sair em despacho pela Sra. Vereadora, Graça Fonseca, com um vincular de todos os serviços a essas normas e procedimentos e, assim, vai dar espaço de manobra para depois se poder trabalhar com os serviços”.

Este apoio por parte da vereação é sentido pela responsável do Atendimento, que considera que “o facto de se concentrar a competência do atendimento municipal numa só Divisão já foi um passo importante” para a construção de uma imagem única da autarquia. Também ao nível da normalização dos procedimentos tem havido essa “retaguarda para se conseguir seguir esta estratégia de uniformização da Rede Municipal de Atendimento”, conclui.

Embora a Directora do DMC considere a necessidade de trabalhar, ainda mais, em articulação com o Atendimento, ao nível da comunicação e imagem, não tem dúvidas sobre a importância desta área na estratégia de comunicação da autarquia, detectando a necessidade de haver uma maior “sensibilização dos serviços para a função do atendimento na autarquia”, porque tem detectado uma certa “tendência dos funcionários para menosprezarem a função de atendimento que tem de ser valorizada”.

Esta aposta numa maior articulação com o Atendimento é extensível a todos os serviços, de modo a centralizar, a longo prazo, toda a comunicação no Departamento de Marca e Comunicação que, segundo a directora, é uma vantagem a todos os níveis, em particular do ponto de vista de gestão de recursos, porque, como refere, “a capacidade de negociação em relação à produção de materiais, divulgação em jornais e todos os suportes de comunicação é completamente diferente se falar apenas num serviço ou da Câmara toda”.

Apesar de, neste momento, o Departamento de Marca e Comunicação estar apenas a responder aos pedidos que chegam por parte dos serviços, a tendência, a longo prazo, é para centralizar toda a comunicação neste, sendo prova disso a construção do novo site da autarquia, que agregou mais de cem micro-sites e várias páginas “num único site, com uma linguagem única”.

Assim, a estratégia de comunicação adoptada para a autarquia, segundo a responsável do DMC, “assenta em ter alguns elementos que são agregadores da Câmara”, como é o caso do site e também de uma revista que vai ser lançada no início de Abril e distribuída a todos os municípios de Lisboa, que “obrigou a autarquia a fazer um exercício interno de saber o que há de interessante para mostrar às pessoas e só esse exercício foi difícil, porque todos os serviços acham que aquilo que fazem é que é importante. No entanto, é necessário perceber que o importante é comunicar o todo e, pontualmente, algumas iniciativas que os serviços vão fazendo”, acrescenta.

Fazendo também parte desta estratégia de comunicação, a CML associou-se a uma campanha, intitulada “Lisboa Somos Nós”, desenvolvida pelo autor do blogue “O Alfaiate Lisboeta”, que “se resume num conjunto de fotos de lisboetas anónimos espalhadas por mupis publicitários um pouco por toda a cidade, com frases associadas e com o objectivo de elevar a auto-estima dos Lisboetas”, refere a responsável do Departamento de Marca e Comunicação.

Embora a ser implementada de forma faseada, a estratégia de comunicação da autarquia passa, segundo a Directora do DMC por criar “um chapéu que identifique toda a autarquia e faça com que as pessoas internamente se identifiquem com essa imagem e que, por sua vez, passe para o exterior”.

CONCLUSÃO

Desde meados da década de setenta e com a crise do Estado de Providência, as administrações públicas em todo o mundo realizaram mudanças substanciais nas políticas de gestão pública, implementando sucessivas reformas administrativas, que têm vindo a consolidar novos discursos e práticas, aproximadas à gestão privada, que é vista como modelo de eficácia e eficiência.

Os elementos apontados como impulsionadores dessas reformas são a crise fiscal do Estado e a consequente necessidade de controlar as despesas, a adopção de técnicas e processos de gestão empresarial (Rocha, 2000), a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia, bem como a própria visão dos cidadãos que utilizam os serviços como consumidores, obrigando a Administração Pública a adoptar procedimentos mais simples e transparentes.

O modelo burocrático weberiano foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo pela sua presumida ineficiência, morosidade e desfasamento das necessidades dos cidadãos.

Dois modelos organizacionais foram apresentados como alternativas ao modelo burocrático. A Teoria da Escolha Pública (Mueller 1979; Bilhim 2004; Rocha, 2009), em que o poder dos políticos eleitos passou para as mãos dos burocratas, dirigentes administrativos e funcionários, e o Managerialismo (Peters e Waterman, 1982; Lane, 1995; Rocha, 2009), que vem introduzir técnicas de gestão inspiradas nos modelos da gestão privada, que incorporam prescrições para a melhoria da eficiência da gestão das organizações públicas.

Em meados da década de oitenta, o *New Public Management* vem consolidar a substituição da gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão empresarial, introduzindo mecanismos de mercado, numa perspectiva de controlo de custos e aumento da eficiência e eficácia dos serviços.

Seguindo esta tendência de aproximação da gestão do sector público com o sector privado, foram introduzidos, na década de noventa, novos instrumentos de gestão como a TQM, a Reengenharia e a Reinvenção.

Além da introdução de novos instrumentos de gestão, torna-se fundamental ter uma Administração Pública menos fechada, menos rígida e mais sensível a todas as

variáveis do meio envolvente, onde existem diferentes actores, com expectativas, aprendizagens e comportamentos diferenciados. Neste sentido, compete à Administração Pública gerir as relações entre actores e contribuir para a sua harmonia, não impondo unilateralmente a sua vontade.

Assim, em meados da década de noventa, surge a *Governance*, como o “reconhecimento de que numa sociedade global não existem imposições unilaterais de quaisquer tipos de liderança” (Madureira, 2004: 79). A participação dos vários actores é uma realidade, sendo que a tarefa dos governos deverá centrar-se na mediação do diálogo entre os intervenientes.

Apesar das sucessivas tentativas de tornar a Administração Pública mais eficiente e cada vez mais próxima da gestão privada, o processo parece não ser assim tão simples e nem tão pouco consensual, traduzindo-se em várias reformas administrativas em todos os países da OCDE, incluindo Portugal.

Ao longo dos vários governos constitucionais foram introduzidas várias reformas tendentes a desburocratizar, simplificar e agilizar os procedimentos e práticas administrativas, bem como a melhorar os serviços públicos, medidas estas que, aliás, ainda continuam a ser uma preocupação dos nossos governos e a constar nos discursos dos políticos.

A aposta na aproximação da Administração Pública às necessidades dos cidadãos parece ter ganho maior força com o desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação, que trouxe profundas transformações ao nível dos métodos de trabalho, aliviando o peso da burocracia e otimizando recursos.

Neste contexto de mudança, a comunicação desempenha um papel fundamental, enquanto veículo de informação e instrumento de acção para conquistar a adesão dos vários públicos (funcionários, cidadãos, comunicação social) às reformas a implementar.

Apesar da sua importância, o processo de comunicação não é tão simples como possa parecer, interferindo nele diferentes variáveis que podem enviesar a mensagem que pretendemos transmitir, conforme se verifica no capítulo 2, onde são descritos os principais modelos de comunicação.

Além da função básica de transmissão de uma mensagem, a comunicação pode ser vista como produção e troca de significados, estando dependente da interpretação

que é feita por cada receptor. Pode ainda ser vista enquanto processo nas relações sociais, na medida em que a partilha de informação pode influenciar as formas de pensar, agir e sentir, levando a uma consciência colectiva, que se pode traduzir em acções de participação e cidadania.

Neste sentido, a comunicação dever ser vista como uma “aliada” das organizações públicas, na medida em que, articulada com outros instrumentos de gestão, desempenha um papel fundamental na construção e preservação da sua imagem, ou seja, a percepção que o público faz dela.

E porque a imagem é efémera, é indispensável que as organizações públicas desenvolvam uma estratégia de comunicação integrada, capaz de gerir todos os fluxos de informação, dentro e fora, de modo a criar uma imagem uniforme e com uma identidade própria.

Nesta perspectiva, e considerando o atendimento como o “rosto” de qualquer organização, é essencial que seja tido como um elemento chave na definição de qualquer estratégia de comunicação.

Assim, e embora não existindo, neste momento, uma estratégia de comunicação suficientemente integrada, o Atendimento da Câmara Municipal de Lisboa tem vindo a sofrer sucessivas alterações, fruto não só de programas de simplificação administrativa, como foi o caso da implementação do Balcão Único Municipal, mas também fruto da reestruturação ao nível orgânico, que permitiu concentrar os serviços de atendimento na mesma Divisão.

Da observação realizada nos vários espaços de atendimento integrados no Balcão Único Municipal, bem como dos restantes *front-offices* espalhados por equipamentos culturais, desportivos e espaços verdes, constata-se a falta de uniformização ao nível da imagem, visível na sinalética, na identificação dos funcionários e na informação disponível.

De facto, inclusivamente nos atendimentos que pertencem à mesma unidade orgânica essa lacuna de uniformização de imagem verifica-se, exceptuando o caso das bibliotecas e dos serviços do Balcão Único Municipal, cuja sinalética do edifício e identificação dos funcionários tem a mesma linha gráfica, embora no caso dos segundos, não seja usada por todos.

Estas lacunas estão a ser alvo de análise por parte da Divisão de Relação com o Município que está a criar, neste momento, uma “uma imagem gráfica para a Rede de Atendimento Municipal, a partir da imagem criada para o Balcão Único, que foi já aprovada pelo Departamento de Marca e Comunicação” da autarquia, refere a Chefe de Divisão.

Da mesma forma, ao nível da uniformização das normas e procedimentos para todos os espaços de atendimento, já foi aprovado pelo executivo o manual que deverá sair em despacho para todas as unidades orgânicas que disponham de serviços de atendimento.

Apesar destas medidas, a sua concretização ainda não passou à prática e, como tal, da observação realizada constata-se a existência de diferentes critérios na identificação dos funcionários (uns usam cartão de identificação e outros não, alguns têm farda mas a maioria não), na disposição da informação nos atendimentos (alguma desactualizada e em mau estado) e na disponibilização de instrumentos de participação (alguns tinham caixa de sugestões e outros não).

Neste sentido, este estudo pretende fornecer alguns indicadores de análise que podem ser tidos em consideração na definição de uma estratégia de comunicação integrada e de uniformização dos atendimentos presenciais.

Dado que este estudo apenas contemplou o atendimento presencial, é pertinente, de igual modo, estendê-lo ao atendimento telefónico e *on-line* (que contempla o e-mail e o balcão virtual).

Outra pista para futuros estudos nesta área tem a ver com o resultado da reestruturação interna dos serviços da Câmara Municipal de Lisboa, não só ao nível do atendimento, cuja gestão passou para a competência de uma só unidade orgânica (Divisão de Relação com o Município), como também ao nível da comunicação, em que o apoio na definição da estratégia e a sua implementação foi entregue a um novo Departamento – Departamento de Marca e Comunicação. Verificando-se que, neste momento, ainda não existe a articulação desejável entre a comunicação e o atendimento, será interessante avaliar a sua evolução num espaço de cinco anos, podendo ser utilizados outros instrumentos metodológicos complementares, como o caso dos questionários aos munícipes.

BIBLIOGRAFIA

Adorno, T e Horkheimer, M (1947) - *La industria de la cultura: ilustración como engaño de las masa*, In CURRAN, J.; GUREVITCH, M. e WOOLLACOT, J. (Eds.) (1977) - *Sociedad y comunicación de masas*. México: Fondo de Cultura Económica, 393-432.

Alves, André Azevedo e José Manuel Moreira (2004), *Cidadania Digital e Democratização Electrónica*, Colecção Inovação e Governação nas Autarquias, Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto.

Antunes, Eugénio (2007), *Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado*, in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (org), *Interesse Público, Estado e Administração*, 1a ed. Lisboa , Celta, 2007, cap. 18.

Araújo, Filipe F. Esteves (2000), *Contraction out and the challenges for accountability*, Revista Portuguesa de Administração Pública, 1(2).

Bilhim, João (2004), *A Governação nas Autarquias Locais*, Sociedade Portuguesa de Inovação, Lisboa.

Buchanan, J. (1977), *Why does Government Grow?* In T. E. Borchering (Ed.), *Budgets and Bureaucrats: The sources of Government Growth*, Duke, NC: Duke University Press.

Carmo, Hermano e Ferreira, Manuela Malheiro (1998), *Metodologia da Investigação-Guia para Auto-aprendizagem*, Lisboa, Universidade Aberta.

Camilo, Eduardo (1998), *Estratégias de Comunicação Municipal*, Covilhã, Universidade da Beira Interior, Col. Estudos em comunicação (4).

Campbell e Alexander (1997), “*What’s wrong with strategy*”, Harvard Business Review, November-December.

Chevallier, Jacques (1994), *Science Administrative*, 2ª edição, Paris.

Corte-Real, Isabel (1990), *Secretariado para a Modernização Administrativa*, Sessão de Encerramento do 1º Congresso Nacional de Modernização Administrativa, Lisboa.

Crozier, M (1963), *Le phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d’organisation modernes et sur leurs relations en France avec le systèmes social e cultural*, Paris, Éditions du Seuil.

Crozier, M (1964), *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago: University of Chicago Press.

Davenport, Thomas H. (1994), *Reengenharia de Processos: Como Inovar na Empresa Através da Tecnologia da Informação*, 5. ed, Rio de Janeiro, Campus.

Decker, C. e Michel, M, *A imagem nas organizações públicas: Uma questão de política, poder, cultura e comunicação – Estudo de caso INSS em Pelotas*, disponível em <http://www.bocc.ubi.pt/pag/decker-cleiton-michel-margaret-imagem-nas-organizacoes.pdf>, acedido a 2/02/2012.

Denhardt, Janet; Denhard, Robert (2003), *The New Public Service: Serving, not Steering*, Londres, M. E. Sharpe.

Dutton, Jane E. e Dukerich, Janet M. (1991) *Keeping an eye on the mirror: image and identity in organizational adaptation*, Academy of Management Journal.

Ferraz, David Alexandre Correia (2008), *A Selecção de Dirigentes Públicos no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração. Contributo para a definição de uma política integrada*, Lisboa: ISCTE. Tese de Mestrado.

Fiske, John (1993), *Introdução ao Estudo da Comunicação*, Porto, Asa.

Fonseca, Fátima, e Carapeto, Carlos (2006), *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa, Edições Sílabo.

Fonseca, Fátima, e Carapeto, Carlos (2009). *Governança, Inovação e Tecnologias - O Estado Rede e a Administração Pública do Futuro*. Lisboa, Edições Sílabo.

Gerbner, G. (1956) - *Toward a general model of communication*, Audio Visual Communication Review, 4 (3): 171-199.

Gomes, Lucinda Pimentel (2005), *História da Administração*, Informativo Mensal CRA/CE, CRA em Acção, Ceará, Ano 1, nº 07 Agosto/Setembro.

Gomes, João A. S. (2001), *Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal*, in Mozzicafreddo, Juan, Salis Gomes, João e Batista S., João (org.), *Administração e Política – Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora, cap. 5.

González, Rafael (2001), *Estrategias de comunicación*. Barcelona: Ariel.

Gouveia, Luís Borges e Ranito, João (2004), *Sistemas de Informação de Apoio à Gestão*, Porto, Sociedade Portuguesa de Inovação.

Gouveia, Luís Borges (2004), *Local E-Government – A Governação Digital na Autarquia*, Porto, Sociedade Portuguesa de Inovação.

Habermas, J. (1984), *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Habermas, J. (1992), *L'Espace Publique trinte ans après*, Quaderni, 18.

Hammer, Michael (1990), *Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate*, Harvard Business Review, Junho.

Hammer, Michael; Champy, James (1993), *Reengineering the Corporation : A Manifesto for Business Revolution*, London: Nicolas Brealey Publishing.

Hood, C. (1991), *A Public Administration for all Seasons?*, Public Administration, 69 (1), 3-20.

Horkheimer, Max. (1973) *Teoria crítica*. Barcelona, Barral.

Jakobson, R. (1960) - *Closing statement: linguistics and poetics*. In SEBOK, T. (ed.), *Style and Language*. Cambridge: MIT Press.

Lerbinger, Otto (1997), *“The crisis manager : facing risk and responsibility”*, New Jersey, Lawrence Erlbaum.

Luhmann, Niklas (2001), *A improbabilidade da comunicação*, Veja, Lisboa,

Madureira, C. (2004), *A Formação Comportamental no Contexto da Reforma da Administração Pública Portuguesa*, Oeiras: INA.

Madureira, C. e Rodrigues, Miguel (2006), *A Administração Pública do séc. XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa*, in *Comportamento Organizacional e Gestão*, VOL. 12, N.º 2: 153-171.

Mintzberg, Henry (1987), *Crafting Strategy*, Harvard Business Review, 65: 66-75.

Marinho, Ana Pinto (2012), *Concentrar para servir Melhor*, disponível em <http://www.i-gov.org/index.php?article=16839&visual=21&subject=288>, acessido a 18/02/2012.

Moreira, Isabel (2010), *A Excelência no Atendimento*”, Lisboa, Lidel.

Mozzicafreddo, Juan, Salis Gomes, João e Batista S., João (orgs) (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editor.

Mozzicafreddo, Juan (2003), *A responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública*, in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos*, Oeiras, Celta Editora, cap.1.

Nolasco, Maria Inês (2004), *A evolução da qualidade na Administração Pública Portuguesa*. Cadernos BAD. 2004: 34-47.

Newcomb, T. (1953), *An approach to the study of communication acts*, Psychological Review, n.o 60: 393-400.

Pereira, Luís (2003), *A Administração Pública e a sociedade da informação*, in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos*, Oeiras, Celta Editora, cap. 16.

Pitschas, Rainer (2007), *Gestão do valor público – Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum*”, in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, cap. 3.

Peters, T., & Waterman, R. (1982), *In Search of Excellence*, New York, Harper and Row.

Pimentel, Ana et al (2011), *Proposta de Reorganização do Atendimento Municipal - Rede de Atendimento Municipal Balcão Único 2.0*, Câmara Municipal de Lisboa.

Pollit, C. & Bouchaert, G. (2004), *Public Management Reform: a comparative analysis*, Oxford: University Press.

Raadscheders, Jos C.N. e Mark R. Rutgers (1996), *The Evolution of Civil Service Systems*”, A.G.M. Bekke, James I. Perry e Theo Toonen. eds. Civil Service System in Cooperative Perspective. Indianápolis, Indiana University Press.

Restreppo, J. Mariluz (1995), *Comunicación para la dinámica organizacional. Colombia: Signo y Pensamiento*, n.º 26 (XIV) Universidad Javeriana: Facultad de Comunicación y Language..

Rocha, J. A. Oliveira. 1999, *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras: INA.

Rocha, J. A. Oliveira, 1999, in *Forum 2000, Renovar a Administração*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 14-15 de Junho.

Rocha, J. A. Oliveira (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras: INA.

Rhodes, R. A. W. (1996), *The New Governance: Governing without Government*, in *Political Studies*, XLIV: 652–667.

Self, P. (1993), *Government by the Market*, London, Macmillan.

Serra, J. Paulo (2007), *Manual de Teoria da Comunicação*, Livros Labcom, Universidade da Beira Interior, Covilhã.

Schramm, W. (1954), *The Process and Effects of Mass Communication*. Urbana: The University of Illinois Press.

Shannon, C. e Weaver, W. (1949), *The Mathematical Theory of Communication*, Urbana: The University of Illinois Press.

Silva, Carlos Guardado da, (2007), *Os Arquivos Municipais e a Modernização Administrativa*, in VII Encontro de Arquivos Municipais, Torres Vedras: BAD, 2007.

Silva, Manuel Lopes da, *Perspectivas Weberianas da Sociedade Rede*, disponível em

<http://www.bocc.uff.br/pag/silva-lopes-perspectivas-weberianas.pdf>, acedido a 10 de Janeiro de 2012.

Sousa, Jorge Pedro (2006), *Elementos de Teoria e Pesquisa da Comunicação e dos Media*, 2ª edição, Porto, disponível em www.bocc.ubi.pt.

Tarde, Gabriel (1986), *La Opinión y la Multitud*, Madrid, Taurus.

Taylor, James (2005), *Comunicação Organizacional: uma ciência híbrida*, in Estudos de Jornalismo & Relações Públicas, Metodista, Vol. 3, nº 6, Dez..

Weber, Max (1971), “*Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção do Tipo Ideal*”, in Campos, Edmundo (org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.

Winkin, Yves (1981): *Le télégraphe et l'orchestre*, in *La nouvelle communication*, Paris. Ed. du Seuil.

Legislação Consultada:

- Diário da República, 2.ª série — N.º 39 — 24 de Fevereiro de 2011, disponível em <http://dre.pt/pdf2sdip/2011/02/039000000/0964709664.pdf>, acedido a 26/02/2012.

- Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de Abril, in http://intranet.uminho.pt/Arquivo/Legislacao/CienciaTecnologia/DL_135_99.pdf, acedido a 2/01/2012.

- Decreto-Lei n.º 202/2006, de 27 de Outubro <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=961409>, acedido a 2/01/2012.

- Decreto-Lei nº 161/2006 de 8 de Agosto, disponível em <http://dre.pt/pdf1sdip/2006/08/15200/56545657.pdf>, acedido a 3/03/2012.
- Resolução do Conselho de Ministros nº 90/2005 de 13-05-2005, in http://bdjur.almedina.net/sinopse.php?field=node_id&value=809355, acedido a 2/01/2012.
- Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005, in <http://www.itn.pt/pt/leis/149IB05-RCM124.pdf>, acedido a 02/01/2012.
- Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2006, de 21 de Abril, in <http://www.itn.pt/pt/leis/79IA06-RCM39.pdf>, acedido a 2/01/2012.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/96, de 28.11, disponível em <http://www.verbojuridico.com/doutrina/artigos/livroreclamacoes.html>, acedido a 14/03/2012.

Websites consultados:

- <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC12/Documentos/GC12.pdf>, acedido a 3/01/2012.
- http://www2.seg-social.pt/preview_documentos.asp?r=17738&m=PDF, acedido a 3/01/2012.
- <http://www.fct.mctes.pt/pt/programasinvestimento/posi/posifiles/posi.html>, acedido a 5/01/2012.
- <http://www.ama.pt/>, acedido a 5/01/2012.

ANEXOS

Anexo 1 – Grelhas de Análise (preenchidas)

NOME DO ATENDIMENTO (Orgânica)	SINALÉTICA		IMAGEM DOS FUNCIONÁRIOS		ESPAÇO DE ATENDIMENTO			INF. DISPONÍVEL			INST. DE PARTICIPAÇÃO		INFORMAÇÃO PRESTADA		
	Edifício S/N	Atend S/N	Cartão ident. Funcionário S/N	Fardamento S/N	Balcão ou mesa	Cadeiras suficientes/ confortáveis S/N	Serviços apoio Máquina a café, tv, revistas	Inf. Cml S/N	Inf. Emp S/N	Inf. Org. Públicos S/N	Caixa de Sug. S/N	Livro Recl. Visível S/N	Sauda- ção funcio- nário	Resp. questões e inf. Adicio- nal	Cum- primen- to final
BUM Balcão Triagem	Sim	Não tem, mas está perceptível	Uma funcionária sim, a outra não	Não	Balcão	Sim	Sim (máquina café no edifício)	Sim	Não	Sim, de eventos culturais sobretudo	Sim (mas com o logótipo antigo e em mau estado)	Sim	Sim	Sim	Sim
BUM Multiserviços	Sim	Sim	Sim	Não	Mesa	Sim	Sim (no edifício tem máquina café e eram notícias internas)	Sim (cartaz desactualizado)	Não	Sim (de outras autarquias)	Não	Sim	Sim	Sim (embora tenha demorado um pouco o atendimento)	Sim

NOME DO ATENDIMENTO (Orgânica)	SINALÉTICA		IMAGEM DOS FUNCIONÁRIOS		ESPAÇO DE ATENDIMENTO			INF. DISPONÍVEL			INST. DE PARTICIPAÇÃO		INFORMAÇÃO PRESTADA		
	Edifício S/N	Atend S/N	Cartão ident. Funcionário S/N	Fardamento S/N	Balcão/ Mesa	Cadeiras suficientes/ confortáveis S/N	Serviços apoio Máquina a café, tv, revistas	Inf. Cml S/N	Inf. Emp S/N	Inf. Org. Públicos S/N	Caixa de Sug. S/N	Livro Recl. Visível S/N	Saudação funcionário	Resp. questões e inf. Adicional	Cumprimento final
BUM/Urbanismo e Reabilitação	Sim	Sim (mas existe uma confusão na sinalética)	Não	Não	Mesa	Sim	Sim (no edifício tem máquina café e ecran notícias internas)	Sim	Não	Sim (de outras autarquias)	Sim, mas tem o logótipo antigo	Não	Sim	Sim	Sim
Balcão Iniciativa Lisboa	Não tem identificação da CML, tendo sinalética de Balcão do Empreendedor	Sim	Não	Não	Mesa	Sim	Sim (máquina café, jornal destake)	Só do Balcão Inicativa Lisboa	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
BUM/Balcão Social	Sim	Sim (mas não muito perceptível)	Sim	Não	Mesa	Sim	Sim (no edifício tem máquina café)	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim

NOME DO ATENDIMENTO (Orgânica)	SINALÉTICA		IMAGEM DOS FUNCIONÁRIOS		ESPAÇO DE ATENDIMENTO			INF. DISPONÍVEL			INST. DE PARTICIPAÇÃO		INFORMAÇÃO PRESTADA		
	Edifício S/N	Atend S/N	Cartão ident. Funcionário S/N	Fardamento S/N	Balcão ou Mesa	Cadeiras suficientes/ confortáveis S/N	Serviços apoio Máquina café, tv, revistas	Inf. Cml S/N	Inf. Emp S/N	Inf. Org. Públicos S/N	Caixa de Sug. S/N	Livro Recl. Visível S/N	Saudação funcionário	Resp. questões e inf. Adicional	Cumprimento final
Tesouraria (serviço Cooperante)	Sim	Sim (embora também confusa)	Não	Não	Balcão	Sim	Sim (no edifício tem máquina café e canal interno de notícias em ecrã)	Sim (folhetos desactualizados)	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Comissão Arbitral Municipal (serviço Cooperante)	Sim	Sim	Não	Não	Mesa	Sim	Sim (no edifício tem máquina café)	Não	Não	Não	Não	sim	Sim	Sim (prestável mas muito confusa e pouco esclarecedora)	Sim
EMEL (serviço Cooperante)	Sim	Sim	Não	Sim	Balcão	Sim	Sim (no edifício tem máquina café e canal interno de notícias em ecrã).	Só da Emel (o folheto tem o horário errado)	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim

NOME DO ATENDIMENTO (Orgânica)	SINALÉTICA		IMAGEM DOS FUNCIONÁRIOS		ESPAÇO DE ATENDIMENTO			INF. DISPONÍVEL			INST. DE PARTICIPAÇÃO		INFORMAÇÃO PRESTADA		
	Edifício S/N	Atend S/N	Cartão ident. Funcionário S/N	Fardamento S/N	Balcão o/ Mesa	Cadeiras suficientes/ confortáveis S/N	Serviços apoio Máquina a café, tv, revistas	Inf. Cml S/N	Inf. Emp S/N	Inf. Org. Públicos S/N	Caixa de Sug. S/N	Livro Recl. Visível S/N	Saudação funcionário	Resp. questões e inf. Adicional	Cumprimento final
Recepção dos Paços do Concelho	Sim	Tem uma placa a indicar Relações Públicas	Não	Sim	Balcão	Sim	Não	Sim	Não	Sim (sobretudo cultural)	Não	Sim (mas não visível, estava tapado com cesto de folhetos)	Sim	Sim	Sim
Centro de Documentação (Campo Grande)	Sim	Não, mas perceptível	Não	Não	Balcão	Sim	Sim (no edifício tem máquina de café)	Sim	Sim (btl mas desactualizada)	Sim (outras autarquias e inf. Cultural)	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Centro de Informação Urbana de Lisboa	Sim (mas com o logótipo antigo)	Sim	Não	Não	Balcão	Sim	Não	Sim	Sim (Urbaverde)	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim

NOME DO ATENDIMENTO (Orgânica)	SINALÉTICA		IMAGEM DOS FUNCIONÁRIOS		ESPAÇO DE ATENDIMENTO			INF. DISPONÍVEL			INST. DE PARTICIPAÇÃO		INFORMAÇÃO PRESTADA		
	Edifício S/N	Atend S/N	Cartão ident. Funcionário S/N	Fardamento S/N	Balcão/ Mesa	Cadeiras suficientes/ confortáveis S/N	Serviços apoio Máquin a café, tv, revistas	Inf. Cml S/N	Inf. Emp S/N	Inf. Org. Públicos S/N	Caixa de Sug. S/N	Livro Recl. Visível S/N	Saudação funcionário	Resp. questões e inf. Adicional	Cumprimento final
Biblioteca de Belém	Sim (mas com o logótipo antigo).	Não	Não, apenas uma funcionária tinha	Não	Mesa, mas sem cadeira para o município	Não, mas tem nas várias salas de leitura, não propriamente no atendimento (que é um serviço para a requisição de livros)		Sim	Não	Sim (de outras autarquias)	Sim (mas tem logótipo anti-go)	Sim	Sim	Sim	Sim
Biblioteca Orlando Ribeiro	Sim (tem logo actual)	Não (mas é visível)	Não	Não	Balcão	Não, mas tem nas várias salas de leitura, não propriamente no atendimento (que é um serviço para a requisição de livros)	Sim, tem máquina café	Sim	Sim (informação cultural)	Sim (eventos culturais)	Não	Não	Sim (mas de forma pouco acolhedora)	Muito inseguras respostas que deu.	Não

NOME DO ATENDIMENTO (Orgânica)	SINALÉTICA		IMAGEM DOS FUNCIONÁRIOS		ESPAÇO DE ATENDIMENTO			INF. DISPONÍVEL			INST. DE PARTICIPAÇÃO		INFORMAÇÃO PRESTADA		
	Edifício S/N	Atend S/N	Cartão ident. Funcionário S/N	Fardamento S/N	Balcão/ Mesa	Cadeiras suficientes/ confortáveis S/N	Serviços apoio Máquina a café, tv, revistas	Inf. Cml S/N	Inf. Emp S/N	Inf. Org. Públicos S/N	Caixa de Sug. S/N	Livro Recl. Visível S/N	Saudação funcionário	Resp. questões e inf. Adicional	Cumprimento final
Biblioteca das Galveias	Sim (tem logo actual)	Não, mas é perceptível	Sim	Não	Mesa, mas sem cadeiras	Tem perto das janelas uns bancos de pedra (trata-se de um palácio antigo)	Sim, mas a máquina de café não está a funcionar)	Sim	Sim (mas relação com literatura e cultura)	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim
Biblioteca dos Olivais e Bedetea (funciona no mesmo espaço)	Sim(um pouco danificada)	Sim	Sim	Não	balcão	sim	Sim, tem máquina de café e bebidas	Sim	Sim (de cultura e leitura)	Sim (de outras autarquias)	Sim (mas com o logo anti-antigo)	Não	Sim	Sim (muito prestáveis)	Sim

NOME DO ATENDIMENTO (Orgânica)	SINALÉTICA		IMAGEM DOS FUNCIONÁRIOS		ESPAÇO DE ATENDIMENTO			INF. DISPONÍVEL			INST. DE PARTICIPAÇÃO		INFORMAÇÃO PRESTADA		
	Edifício S/N	Atend S/N	Cartão ident. Funcionário S/N	Fardamento S/N	Balcão ou Mesa	Cadeiras suficientes/ confortáveis S/N	Serviços apoio Máquina a café, tv, revistas	Inf. Cml S/N	Inf. Emp S/N	Inf. Org. Públicos S/N	Caixa de Sug. S/N	Livro Recl. Visível S/N	Saudação funcionário	Resp. questões e inf. Adicional	Cumprimento final
Hemeroteca	Sim	Não (mas é perceptível)	Sim (com a mesma linha gráfica das bibliotecas)	Não	Balcão	Sim	Sim (máquina de café)	Sim (mas desatualizada)	Não	Sim (inf. Cultural)	Sim (mas com o logótipo antigo)	Não	Sim	Sim	Sim
Piscina do Restelo	Sim (mas com o logótipo antigo)	Não (mas é perceptível)	Não	Sim (camisa azul com brasão da CML)	Balcão	Sim	Não	Sim	Sim	Sim (inf. de atividades desportivas)	Não	Sim	Sim	Sim	Sim

NOME DO ATENDIMENTO (Orgânica)	SINALÉTICA		IMAGEM DOS FUNCIONÁRIOS		ESPAÇO DE ATENDIMENTO			INF. DISPONÍVEL			INST. DE PARTICIPAÇÃO		INFORMAÇÃO PRESTADA		
	Edifício S/N	Atend S/N	Cartão ident. Funcionário S/N	Fardamento S/N	Balcão ou Mesa	Cadeiras suficientes/ confortáveis S/N	Serviços apoio Máquina a café, tv, revistas	Inf. Cml S/N	Inf. Emp S/N	Inf. Org. Públicos S/N	Caixa de Sug. S/N	Livro Recl. Visível S/N	Saudação funcionário	Resp. questões e inf. Adicional	Cumprimento final
Piscina Municipal do Bairro da Boavista	Sim, mas com o logótipo	Não	Não	Não	Balcão	Sim, mas em mau estado de conservação	Não	Sim, mas alguma desatualizada e em mau estado	Sim (relacionada com desporto)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Pavilhão Desportivo do Casal Vistoso	Sim (mas com o logo antigo)	Não	Não	Sim (camisa azul como na Piscina do Restelo)	Balcão (<i>guichet</i>)	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não sabia da existência de uma prova desportiva que estava a ocorrer.	Sim

NOME DO ATENDIMENTO (Orgânica)	SINALÉTICA		IMAGEM DOS FUNCIONÁRIOS		ESPAÇO DE ATENDIMENTO			INF. DISPONÍVEL			INST. DE PARTICIPAÇÃO		INFORMAÇÃO PRESTADA		
	Edifício S/N	Atend S/N	Cartão ident. Funcionário S/N	Fardamento S/N	Balcão/ Mesa	Cadeiras suficientes/ Confortáveis S/N	Serviços apoio Máquina a café, tv, revistas	Inf. Cml S/N	Inf. Emp S/N	Inf. Org. Públicos S/N	Caixa de Sug. S/N	Livro Recl. Visível S/N	Saudação funcionário	Resp. questões e inf. Adicional	Cumprimento final
Piscina de Campo de Ourique (sob gestão do Ginásio Clube Português)	Sim (mas com o logótipo antigo)	Sim (mas com o logótipo anti-go)	Não	Sim (farda própria sem logótipo)	Balcão	Sim	Sim (tem bar com esplanada)	Sim	Sim	Não	Sim (com logo anti-go)	Sim	Sim	Sim	Sim
Cemitério dos Prazeres	Sim (está referido o nome do cemitério)	Sim	Não	Não	Balcão	Sim	Sim (maquina de café e bebidas na sala de espera)	Sim	Sim	Sim	Sim (mas com logótipo anti-go)	Não	Sim	Sim (prestou informações adicionais)	Sim

NOME DO ATENDIMENTO (Orgânica)	SINALÉTICA		IMAGEM DOS FUNCIONÁRIOS		ESPAÇO DE ATENDIMENTO			INF. DISPONÍVEL			INST. DE PARTICIPAÇÃO		INFORMAÇÃO PRESTADA		
	Edifício S/N	Atend S/N	Cartão ident. Funcionário S/N	Fardamento S/N	Balcão/Mesa	Cadeiras suficientes/Confortáveis S/N	Serviços apoio Máquina café, tv, revistas	Inf. Cml S/N	Inf. Emp S/N	Inf. Org. Públicos S/N	Caixa de Sug. S/N	Livro Recl. Visível S/N	Saudação funcionário	Resp. questões e inf. Adicional	Cumprimento final
Cemitério do Alto de S. João	Sim	Sim (identificado como Secretaria)	Sim	Não	Balcão	Sim	Sim (máquina de café e bebidas na sala de espera)	Sim	Não	Não	Sim (mas com logótipo anti-go)	Não	Sim	Sim	Não
Museu da Cidade	Tem o nome do Museu, sem indicação à CML	Sim (na porta)	Sim	Não	Balcão	Sim	Não	Sim	Sim (informação cultural)	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim

NOME DO ATENDIMENTO (Orgânica)	SINALÉTICA		IMAGEM DOS FUNCIONÁRIOS		ESPAÇO DE ATENDIMENTO			INF. DISPONÍVEL			INST. DE PARTICIPAÇÃO		INFORMAÇÃO PRESTADA		
	Edifício S/N	Atend S/N	Cartão ident. Funcionário S/N	Fardamento S/N	Balcão/ Mesa	Cadeiras suficientes/Confortáveis S/N	Serviços apoio Máquina café, tv, revistas	Inf. Cml S/N	Inf. Emp S/N	Inf. Org. Públicos S/N	Caixa de Sug. S/N	Livro Recl. Visível S/N	Saudação funcionário	Resp. questões e inf. Adicional	Cumprimento final
Museu de Design e Moda – Mude	Sim (nome do Museu)	Não (mas é perceptível)	Sim	Não	Balcão	Sim (cubos colocados no hall de entrada para as pessoas se sentarem)	Não	Sim (agência cultural)	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim
Museu do Fado	Sim (nome do Museu)	Não (mas é perceptível)	Não	Não	Balcão	Não	Tem bar e restaurante e loja de lembranças	Sim	Sim (cultural)	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim

NOME DO ATENDIMENTO (Orgânica)	SINALÉTICA		IMAGEM DOS FUNCIONÁRIOS		ESPAÇO DE ATENDIMENTO			INF. DISPONÍVEL			INST. DE PARTICIPAÇÃO		INFORMAÇÃO PRESTADA		
	Edifício S/N	Atend S/N	Cartão ident. Funcionário S/N	Fardamento S/N	Balcão/Mesa	Cadeiras suficientes/Confortáveis S/N	Serviços apoio Máquin a café, tv, revistas	Inf. Cml S/N	Inf. Emp S/N	Inf. Org. Públicos S/N	Caixa de Sug. S/N	Livro Recl. Visível S/N	Saudação funcionalário	Resp. questões e inf. Adicional	Cumprimen-to final
Teatro Maria Matos	Tem Logo próprio do Teatro Maria Matos	Sim	Não	Não	Balcão	Sim	Tem bar	Sim	Sim (cultural, mas já desatualizada)	Sim (cultural)	Não, mas têm um formulário para envio de <i>news-letter</i>	Sim	Sim	Sim	Sim
Teatro S. Luís	Tem Logo próprio do Teatro S. Luís	Não (mas é perceptível)	Não	Não	Balcão	Não tem	Tem bar	Sim	Sim (cultural)	Não	Não, mas têm um formulário para envio de <i>news-letter</i>	Sim	Sim	Sim	Sim

NOME DO ATENDIMENTO (Orgânica)	SINALÉTICA		IMAGEM DOS FUNCIONÁRIOS		ESPAÇO DE ATENDIMENTO			INF. DISPONÍVEL			INST. DE PARTICIPAÇÃO		INFORMAÇÃO PRESTADA		
	Edifício S/N	Atend S/N	Cartão ident. Funcionário S/N	Fardamento S/N	Balcão/ Mesa	Cadeiras confortáveis S/N	Serviços apoio Máquina café, tv, revistas	Inf. Cml S/N	Inf. Emp S/N	Inf. Org. Públicos S/N	Caixa de Sug. S/N	Livro Recl. Visível S/N	Saudação funcionário	Resp. questões e inf. Adicional	Cumprimen- to final
Cinema São Jorge	Sim	Não, mas visível	Sim	Não	Balcão	Sim (no hall de entrada)	Sim (tem bar)	Sim (cultural)	Sim (cultural)	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim
Centro de Interpretação de Monsanto	Sim (identifica como CML, sem logotipo)	Não	Não	Não	Balcão	Não	Sim (máquina de café e bebidas e tv)	Sim	Sim (da área do desporto de natureza)	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Quinta Pedagógica	Sim (identifica como CML e tem logotipo próprio)	Não	Não	Não	Balcão	Sim (ao ar livre)	Não	Sim	Sim (agenda de eventos para crianças)	Não	Sim (mas com logótipo anti-go)	Não	Sim	Sim	Sim

Anexo 2 - Rede de Atendimento Municipal (em funcionamento)

NOME DO ATENDIMENTO	ÁREA DE ACTIVIDADE
Recepção dos Paços do Concelho	Recepções de Edifícios Municipais (1)
- Arquivo do Arco do Cego - Arquivo Fotográfico - Arquivo Histórico Municipal e Intermédio - Centro de Documentação do Campo Grande - CIUL-Centro de Informação Urbana de Lisboa	Arquivos/Centros de Documentação (5)
- Biblioteca Municipal de Alvalade - Biblioteca Municipal de Belém - Biblioteca Municipal Camões - Biblioteca Municipal Central (Galveias) - Biblioteca Municipal David Mourão-Ferreira - Biblioteca Municipal Natália Correia - Biblioteca Municipal dos Olivais - Biblioteca Municipal Orlando Ribeiro - Biblioteca Municipal da Penha de França - Biblioteca Municipal de São Lázaro - Biblioteca / Quiosque Jardim da Estrela - Bibliotecas Itinerantes / Móveis	Bibliotecas Generalistas (12)
- Bedoteca de Lisboa (especializada em Banda desenhada) -- Hemeroteca Municipal (especializada em publicações periódicas portuguesas) - Biblioteca-Museu República e Resistência (especializada em história política contemporânea) - Biblioteca Por Timor (especializada em temáticas relacionadas com Timor Leste) - Casa da América Latina - Casa Fernando Pessoa (especializada na vida e obra de Fernando Pessoa e em poesia do séc. XX.) - Fonoteca Municipal (especializada em audio) Gabinete de Referência Cultural (especializado em tiflogia, deficiência em geral e	Bibliotecas Especializadas (10)

gerontologia) - Videoteca Municipal (especializada em audiovisual) - Gabinete de Estudos Olisiponenses (especializada em informação sobre Lisboa)	
- Biblioteca Municipal Maria Keil - Biblioteca Municipal Sophia de Mello Breyner Andresen	Bibliotecas Infanto-Juvenis (2)
- Museu da Cidade - Museu Rafael Bordalo Pinheiro - Museu do Teatro Romano - Museu Antoniano - Museu do Fado - Museu da Marioneta - Museu do Design e da Moda (MUDE)	Museus (7)
- Cinema S. Jorge - Fórum Lisboa – Cinema Roma - Teatro Maria Matos - Teatro São Luiz - Teatro Taborda	Teatros e Salas de Espectáculos Municipais (5)
- Livraria Municipal	Outros equipamentos culturais (1)
- Castelo de São Jorge - Padrão dos Descobrimentos	Monumentos (2)
- Cemitério do Alto de S. João - Cemitério dos Prazeres - Cemitério da Ajuda - Cemitério de Benfica - Cemitério dos Olivais - Cemitério do Lumiar	Cemitérios Municipais (7)

- Cemitério de Carnide	
- Complexo Desportivo dos Olivais - Piscina de Campo de Ourique - Piscina Municipal de Alfama - Piscina Municipal da Ameixoeira - Piscina Municipal do Alvito - Piscina Municipal da Boavista - Piscina Municipal da Penha de França - Piscina Municipal do Rego - Piscina Municipal do Restelo - Piscina Municipal do Vale Fundão - Piscina Municipal do Oriente - Pavilhão do Complexo Desportivo do Casal Vistoso - Pavilhão Desportivo da Ajuda - Pavilhão Desportivo Municipal do Bairro dos Loios - Pavilhão Desportivo Municipal da Graça - Parque Desportivo Municipal de São João de Brito - Polidesportivo de Santa Catarina	Equipamentos desportivos municipais (17)
- Centro de Interpretação de Monsanto - Quinta Pedagógica - Centro de Recursos Multicultural - Espaço Municipal da Flamenga	Outros equipamentos municipais (4)

Anexo 3

Guião Entrevista 1 - Dra. Sandra Godinho, Chefe da Divisão de Relação com o Município (DRM).

1. Com a reestruturação da autarquia, a DRM ficou responsável pela gestão de vários atendimentos municipais. Neste momento, existe uma estratégia de comunicação para esses atendimentos?

Temos estado a construir esta estratégia de comunicação, aliás a equipa de comunicação da DRM tem tido essa incumbência de fazer um plano de comunicação, não só para o Balcão Único, a nível interno e com os outros serviços e também para os municípios.

Ao nível de Comunicação Interna, está-se a instituir mecanismos internos para uniformizar a partilha de informação para todos os colaboradores, através da utilização da intranet e de um sistema de normas e circulares, em que todas as pessoas sabem, ao mesmo tempo, a informação sobre o que se vai passando no atendimento. A Equipa de Comunicação, sempre que há alguma alteração, comunica de igual forma aos colaboradores.

Também estamos a tentar sistematizar a informação de forma a disponibilizá-la aos municípios. Relativamente ao Balcão Social, que montámos há relativamente pouco tempo, foi feito um conjunto de folhetos sobre o principal assunto que tem aquele balcão, que é o pedido da candidatura de acesso à habitação municipal e elaborou-se também um *flyer* com os serviços que aí são prestados. E pretendemos fazer o mesmo para todos os balcões de atendimento.

Em termos de comunicação, mais com os outros serviços, ainda temos que ir melhorando, mas a ideia é ter um conjunto de ferramentas que permita que quando há alguma coisa no Atendimento a Equipa de Comunicação saiba o que tem que fazer, folhetos, circulares, etc.

2. Neste momento estão, então, a trabalhar mais ao nível da Comunicação Interna?

Sim, para depois podermos trabalhar mais a comunicação com os munícipes.

3. Em relação ao folheto do Balcão Social, vi o folheto e o horário que lá está é das 8 às 20h, mas nem todos os serviços funcionam neste horário pois não? Não acha que essa informação é confusa para os munícipes?

Sim, é verdade. O Balcão Social é uma parceria entre o Atendimento e a Direcção Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social e nós criámos uma frente de atendimento que é garantida pela DRM, que funciona das oito às oito, onde é possível as pessoas fazer os pedidos formalmente e obter um conjunto de informações. Mas, de facto, o atendimento técnico é garantido pelas equipas das orgânicas de suporte e tem um horário mais reduzido. Nesse sentido, deveria estar no folheto o horário de cada serviço.

4. E em relação aos restantes atendimentos municipais, que são geridos por outras unidades orgânicas, a DRM tem alguma influência na uniformização da comunicação e nos procedimentos?

Sim, quando foi feita a proposta da criação da Rede Municipal de Atendimento, elaborou-se um conjunto de normas e procedimentos que devem ser comuns a todos os atendimentos. É isso que vai sair em despacho pela Sra. Vereadora, Graça Fonseca, com um vincular de todos os serviços a essas normas e procedimentos e, assim, vai dar espaço de manobra para depois se poder trabalhar com os serviços.

Neste momento, estamos a criar uma imagem gráfica para a Rede de Atendimento Municipal, a partir da imagem criada para o Balcão Único, que foi já aprovada pelo Departamento de Marca e Comunicação.

Por outro lado, existe um grupo de trabalho que irá fazer o levantamento de todos os balcões de atendimento, para posteriormente se fazerem visitas e perceber as necessidades em termos de espaço físico, para começarmos a fazer uma uniformização dos atendimentos, em termos de identificação dos funcionários, sinalética, horário de funcionamento e serviços que são prestados, tudo isso deve estar visível em cada um dos atendimentos. Esta é a primeira fase, para depois revermos os procedimentos e instituir um conjunto de mecanismos de comunicação, para que haja constantemente

fluxos de informação em toda a Rede de Atendimento Municipal, de modo a que todos os atendedores saibam o que se está a passar a todo o momento e em simultâneo.

5. De que forma a DRM monitoriza o cumprimento dos procedimentos definidos nos vários atendimentos que gere?

É um processo. Vamos nomear formalmente os coordenadores dos atendimentos e, nesse sentido, temos vindo a trabalhar na responsabilização destes pelo cumprimento dos procedimentos. Não basta fazer as normas, têm que ser monitorizadas no terreno e isso é uma das tarefas dos coordenadores.

6. Por exemplo, sabemos que é obrigatório a identificação dos funcionários, mas observamos que nem todos usam. Como pensam ultrapassar isso?

Sim, acredito que ainda haja alguma resistência em relação a isso. De facto, passa pela maior responsabilização dos coordenadores das equipas, para que eles sintam que o seu trabalho é nesta monitorização e controlo dos procedimentos e das normas. Aliás, este ano têm como objectivo detectar fragilidades dos respectivos atendimentos e organizarem, eles próprios, formação de sensibilização aos atendedores.

Também estamos a construir o manual de procedimentos da Divisão, que vai estar concluído no primeiro semestre e servirá de base para implementar o sistema de qualidade do atendimento, que nos vai permitir monitorizar o cumprimento das normas.

7. Também observámos que não existe, de forma visível, em alguns balcões de atendimento a indicação da existência de livro de reclamações, que como sabe é obrigatória, não existem mecanismos nos atendimentos que permitam controlar essas falhas?

Sim, aqui não temos afixado em todos e, aliás, até queria centralizar no balcão da triagem, porque como estamos no mesmo espaço físico não precisamos de ter em todos os atendimentos. Vamos corrigir essa situação.

8. Embora a DRM seja responsável pelos atendimentos, em particular pelo Balcão Único Municipal, o Departamento de Comunicação e Marca (DCM) tem a competência de definição da estratégia de comunicação da CML. Tem havido articulação entre os serviços nesse sentido? De que forma?

Sim, por exemplo a imagem e toda a sinalética do Balcão Único foi vista com a DCM e o folheto que fizemos para o Balcão Social também foi articulado e iremos continuar nesse caminho.

9. Considera que o atendimento é visto como um instrumento importante na estratégia de comunicação da autarquia? De que forma?

Sinto por parte da Vereação esse apoio, aliás, nesta reestruturação o facto de se concentrar a competência do atendimento municipal numa só Divisão já foi um passo importante. Também, tem havido apoio do executivo para a normalização dos procedimentos ao nível do atendimento e, portanto, sinto que existe retaguarda para conseguirmos seguir esta estratégia de uniformização da Rede Municipal de Atendimento.

Por exemplo, neste momento estamos a trabalhar num sistema de Gestão das Ocorrências e todo o contacto vai ser centralizado no Atendimento. Vamos dar coordenadas a todos os serviços de como devem proceder, no caso dos munícipes contactarem telefonicamente ou via e-mail. Aliás, já preparámos um conjunto de respostas tipo para os vários assuntos, sejam pedidos de informação ou pedidos de intervenção, para serem fornecidos aos vários serviços da CML, de modo a podermos uniformizar a comunicação para fora.

Anexo 4

Guião Entrevista 2 - Dra. Fátima Madureira, Directora do Departamento de Marca e Comunicação (DMC)

1- O Departamento de Marca e Comunicação foi criado com a recente reestruturação da CML. Neste momento, existe uma estratégia de comunicação da autarquia?

Sim. Julgo que a reestruturação tocou num ponto que me parece importante, porque a Câmara de Lisboa sempre tratou a sua comunicação um pouco a reboque daquilo que se faz no resto dos sítios. E de facto, este Executivo chegou à conclusão que não é possível replicar na Câmara de Lisboa os mesmos modelos de comunicação aplicados no país, ou seja, se tivesse uma agência de comunicação a trabalhar na autarquia, dificilmente ia perceber quais os objectivos e âmbitos em que a Câmara se insere, ou então, ia demorar tanto tempo a perceber isso, que sob o ponto de vista de execução, isso não era possível.

Ao longo do tempo o Presidente António Costa percebeu isso, tentando trabalhar com várias empresas e chegou à conclusão que não havia essa resposta efectiva. Juntando esta questão à actual situação de crise e da dificuldade de contratação de serviços, percebeu-se que internamente havia capacidade para gerir esta área, que na verdade, constitui um problema. Internamente, porque não consegue comunicar entre serviços e externamente, também tem dificuldade em comunicar, dada a criação independente de vários logótipos por parte dos serviços, que dificultou a criação de uma identidade única.

No entanto, hoje em dia, já se percebeu que é preferível ter uma imagem só, ainda que se possa deixar respirar em alguns momentos, criando sub-marcas, porém só têm a ganhar se tiver sob o mesmo chapéu, a mesma marca. É precisamente isto que a Câmara Municipal de Lisboa está a tentar fazer, criando um chapéu que identifique toda a autarquia e faça com que as pessoas internamente se identifiquem com essa imagem e que, por sua vez, passe para o exterior.

No fundo a estratégia de comunicação assenta em ter alguns elementos que são agregadores da Câmara. E esses elementos passam, por ter uma revista que irá chegar, a partir de 1 de Abril, a casa de todos os municípios e que vai ter uma

tiragem de 250 mil exemplares. Esta revista obrigou a autarquia a fazer um exercício interno de saber o que há de interessante para mostrar às pessoas e só esse exercício foi difícil, porque todos os serviços acham que aquilo que fazem é que é importante. No entanto, é necessário perceber que o importante é comunicar o todo e, pontualmente, algumas iniciativas que os serviços vão fazendo.

Por outro lado, há orientações claras do nosso Presidente em relação a essa revista, para que não seja um panfleto político e sim um instrumento de informação ao munícipe. Tenta-se não falar no que se vai fazer, mas sim nos projectos já executados.

Em simultâneo, a autarquia associou-se a uma campanha, intitulada “Lisboa Somos Nós”, desenvolvida pelo autor do blogue “O Alfaiate Lisboeta”, que se resume num conjunto de fotos de lisboetas anónimos espalhadas por mupis publicitários um pouco por toda a cidade, com frases associadas com o objectivo de elevar a auto-estima dos Lisboetas.

A revista, que se chama “Lisboa”, puxa para essa óptica do “Lisboa Somos nós”, tentando sempre pôr os outros a falar da Câmara, em vez de ser a Câmara a falar sobre ela própria.

Outro projecto que agarrámos foi o site. A Câmara de Lisboa tinha mais de cem micro-sites e vários sites e estamos, neste momento, a tentar pôr tudo num único site, com uma linguagem única.

De um modo geral, a estratégia de comunicação está a ser feita de forma faseada. E aliás, apresentámos um plano normativo ao nível de comunicação, que foi aprovado pelo Presidente e que está a ser implementado em termos práticos.

Além disso, os serviços estão a enviar as imagens das iniciativas para aprovação e há já, uma grande parte, que está a ser feita por nós.

2 – Tem conseguido articular essa estratégia com as restantes unidades orgânicas da autarquia? De que forma?

Salvo raras excepções, os serviços têm percebido que não é possível comunicar sobre várias vozes. Tem havido uma interacção saudável com os serviços.

3 – Sente alguma resistência, por parte dos outros serviços, na implementação dessa estratégia?

De facto, de um modo geral, não tem havido grande resistência, porque as pessoas percebem a validade e a vantagem desta concentração da comunicação. Por exemplo, no caso do site, nós explicámos aos serviços que os micro-sites têm poucos visitantes, nalguns casos nem recebiam visitas, e portanto, tinham toda a vantagem de estar integrados no portal da autarquia, cuja projecção é completamente diferente.

Porém, a Direcção Municipal da Cultura tem alguma resistência, porque tem uma visão muito própria e continua a ter um entendimento de que tem vantagens de se diferenciar do resto da Câmara. Não quer dizer que não vão acabar por se integrar, porque na verdade, mais cedo ou mais tarde, isso vai acontecer.

O resto dos serviços têm sido pacíficos e até colaboram, sentindo algum conforto pelo apoio ao nível a comunicação e, em particular, no relacionamento com os jornalistas, que alguns não sabiam muito bem como lidar.

Por outro lado, também não estamos a ter uma posição evasiva, ou seja, não estamos a impedir das pessoas fazerem o trabalho de comunicação, mas estamos a dar-lhes meios adicionais para o fazerem.

4- Ao nível das Empresas Municipais, a DCM tem alguma influência ao nível da comunicação?

Não, são completamente autónomos. Apenas existe uma complementaridade dos meios que eles utilizam, tentamos divulgar também pelos nossos contactos.

5 – Considera o Atendimento, uma parte integrante da estratégia de comunicação? Têm acções concretas ao nível da comunicação para os atendimentos da autarquia?

Sim, no meu ponto de vista é essencial que o Atendimento vá ao encontro do que a DCM faz. Mas, há um trabalho que a Câmara está a fazer a esse nível, no

sentido de melhorar o Atendimento, ao nível de imagem e de eficácia, porque se pode divulgar o serviço do número único de contacto da autarquia, mas se estiver muito tempo à espera de ser atendido, a comunicação não resolve e, de facto, reportam-nos muitas vezes essa situação. Portanto, não basta só comunicar, é preciso dotar os serviços de eficiência.

Além disso, há um aspecto interno que detecto que tem a ver com a tendência dos funcionários para menosprezarem a função de atendimento que tem de ser valorizada, porque muito dos assuntos podem ser resolvidos no atendimento. Muitas vezes basta dois “clickes” no computador para darmos a informação correcta e a pessoa escusa de percorrer a Câmara toda para saber a resposta.

Neste momento, não há acções concretas, nem uma estratégica específica de comunicação para o Atendimento, mas nós pretendemos que venha a existir. E deve também passar por uma sensibilização dos serviços para a função do atendimento na autarquia, julgo que a Chefe de Divisão da Relação com o Município também sente estas necessidades, que certamente serão resolvidas a médio prazo.

6 – Por exemplo, da observação feita nos vários atendimentos da CML, verificámos que não há uniformização dos suportes de comunicação utilizados, a começar pela sinalética, que na maioria dos casos, ainda utiliza o logótipo antigo. Já foi feita alguma norma para os serviços sobre a utilização do logótipo? E fazem monitorização?

Não, porque a proposta do novo logótipo tem que ir a reunião de câmara e, só depois da sua aprovação, pode-se enviar essa norma para os serviços. No entanto, em relação ao plano normativo é uma decisão do executivo e já está em curso, como é o caso da uniformização do site.

Curiosamente, muitos serviços ligam-nos a pedir para criarmos um logótipo novo, porque há uma ideia pré-concebida de que, para cada iniciativa, é necessário um logótipo diferenciado, mas o que na realidade pretendem é uma imagem, tento explicar que o logótipo da Câmara é só um e único.

7 – A longo prazo, pretendem centralizar toda a comunicação na DCM ou continuará a ser feita pelos respectivos serviços como acontece neste momento?

Acho que pode e deve, a tendência será essa. E aliás, a capacidade de negociação em relação à produção de materiais, divulgação em jornais e todos os suportes de comunicação é completamente diferente se falar apenas num serviço ou da Câmara toda.

Neste momento, já estamos a responder aos serviços que nos pedem a divulgação das suas iniciativas e, acredito que irá aumentar e teremos capacidade de resposta para isso, faz todo o sentido que assim aconteça, de modo a termos uma imagem única.

Anexo 5

Fotografias da Sinalética do Balcão Único Municipal (BUM)



Anexo 6

Comissão Arbitral Municipal e Emel (Serviços Cooperantes do BUM).

