



Departamento de Sociologia e Políticas Públicas

O planeamento estratégico como uma ferramenta de melhoria dos serviços do Estado

Elisabete da Conceição Martins Fialho

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientadora:
Doutora Maria Asensio, Professor Associado Convidado,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2019

ÍNDICE

RESUMO	2
ABSTRACT	3
CAPÍTULO 1 – A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL.....	4
1.1 - CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	4
1.2 - MODELOS DE REFORMA DO SETOR PÚBLICO	5
1.3 - CARACTERIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA.....	17
1.3.1 - EVOLUÇÃO.....	17
1.3.2 - ATUALIDADE.....	18
1.3.3 – POLÍTICA/ADMINISTRAÇÃO	24
1.3.4 - TIPOS DE ADMINISTRAÇÃO.....	27
CAPITULO 2 – GESTÃO PÚBLICA	29
2.1 - GESTÃO ESTRATÉGICA.....	29
2.2– GESTÃO POR OBJETIVOS	32
2.3 – GESTÃO DE PESSOAS E SERVIÇOS	34
2.3.1 – AVALIAÇÃO	34
2.3.2– MÉRITO/PROGRESSÃO NA CARREIRA.....	38
2.3.3 – SISTEMA REMUNERATÓRIO	39
2.4 – PLANEAMENTO ESTRATÉGICO.....	40
CAPITULO 3- PLANO DE INVESTIGAÇÃO.....	52
3.1 – ESCOLHA DAS ENTIDADES PARA ESTUDO.....	53
3.2 – FORMULAÇÃO DO QUESTIONÁRIO.....	54
3.3 – RECOLHA E ANÁLISE DE DADOS.....	56
3.4 – CONCLUSÕES.....	70
CONCLUSÃO	71
BIBLIOGRAFIA.....	72

RESUMO

A presente dissertação de mestrado trata do tema Planeamento estratégico como uma ferramenta de melhoria dos serviços do Estado e, como subtema o Estudo da implementação de planeamento estratégico em vários organismos da Administração Direta do Estado. Para além da caracterização do planeamento estratégico, o trabalho desenvolvido no âmbito desta investigação identifica os instrumentos e indicadores de gestão usados na monitorização do desempenho, analisa o desempenho nas instituições públicas objeto de estudo e apresenta uma reflexão sobre alguns dos fundamentos teóricos relacionados com as reformas da Administração Pública, nomeadamente em Portugal.

No primeiro capítulo surge a necessidade de perceber como os modelos de reforma funcionam, quais são as suas influências no setor público e nomeadamente o papel do cidadão na mesma, tendo em conta que cada sociedade é diferente e a sua complexidade leva a que se verifiquem características distintas dos modelos consoante o tempo e espaço em que se encontram. De seguida, será analisado o estado da Administração Pública em Portugal, percebendo o contexto que envolve a gestão pública nos organismos da Administração Direta do Estado. No segundo capítulo será feita uma caracterização do planeamento estratégico: como é feito, quais os desafios da sua realização e implementação e, como se insere na Administração Pública portuguesa. Para finalizar, será feita uma análise dos dados recolhidos nos organismos e realizadas as respetivas conclusões que funcionam como uma amostra representativa de todos os organismos da administração direta do Estado, na atualidade.

Os objetivos do presente trabalho de pesquisa são: Caracterizar o processo de planeamento estratégico, os seus desafios e a sua importância (como é feito o plano, quais os desafios para a sua realização e como é visto pelos colaboradores); Identificar os benefícios da implementação de planeamento estratégico na administração direta do Estado (o que a sua implementação trouxe de novo ao organismo, e se o desempenho do organismo mudou com a sua realização) e Analisar o desempenho dos organismos propostos antes, durante e após a implementação de planeamento estratégico (verificar nas três fases o que foi concretizado).

Palavras-chave: Estratégia - Planeamento Estratégico – Gestão Pública.

ABSTRACT

This master thesis approaches the strategic planning as a tool for the improvement of public services and studies the implementation of it in organizations that are part of Portuguese public administration. Beyond the characterization of strategic planning on direct public administration services, the work developed in this study identifies the instruments and management indicators used in the monitorization of its performance, analyses the performance of this organizations and presents a reflection about some of the theoretic foundations related to the reform models of public administration in general and particularly in Portugal.

In the first chapter urges the need to understand how this models work, how have they been influencing the public sector and the citizen's participation, having always the knowledge that each society is different and its complexity leads to a verification of distinct characteristics of the models as time and space change. Then, the Portuguese public administration is analysed allowing to understand the context that involves public management in the target organizations. In the second chapter a strategic planning characterization is made, showing how it is done, what are the challenges to its implementation and how does it fits in Portuguese public administration. Finally, in the third and last chapter, we will have the analysis of the data received by the study and its conclusions, and this will lead to an understanding of the strategic planning actual state in direct public administrations.

The goals for this study are: to identify the importance of strategic planning; to characterize the process and its challenges (how is the plan made, what are the challenges for the implementation and how is it seen by the employees); to identify the benefits of strategic planning (what it brought new to the organizations and if that changes brought also benefits); to analyze the performance of organizations before, during and after the strategic planning implementation (verify what percentage of the plan was possible to implement).

Key words: Strategy - Strategic Planning – Public Management

CAPÍTULO 1 – A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL

1.1 - CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública surgiu quando os seres humanos se começaram a organizar em comunidades, criando a necessidade de estruturar alguns serviços em comum. Segundo a perspetiva de Raadscheders e Rutgers (1996), o “civil service” terá nascido na Baixa Idade Média por influência da organização da Igreja Católica, primeiramente os funcionários eram servidores do Rei, só mais tarde, quando o Estado deixou de ser identificado com o Rei, com a Revolução Francesa, nasceu o funcionário público. Desta forma, a Administração Pública nasce de um conjunto de necessidades coletivas que precisam ser satisfeitas, sendo consideradas como essenciais para o bem-estar da comunidade (Amaral, 2014).

Para o autor, o Estado assegura várias necessidades como a proteção contra incêndios pelos bombeiros ou a defesa militar pelo exército, mas também regulamenta as atividades económicas privadas mais importantes. A satisfação destas necessidades coletivas exige avultados meios humanos e materiais e dada a complexidade desta tarefa, existem serviços com origem e natureza distintos que são administrados por vários tipos de administração, cujos financiamentos também variam, mas todos com um objetivo comum, o de satisfazer as necessidades coletivas, sendo as três fundamentais: segurança, cultura e bem-estar.

A Administração Pública enquanto atividade rodeia-se de um conjunto de meios que visam prosseguir fins definidos formalmente a nível político. Este fato, a par da necessidade em assegurar a provisão de bens e serviços públicos, tendo como objetivo servir a comunidade e que têm como principal financiamento os impostos, formam um conjunto de elementos que a tornam única e distinta da privada (Carvalho, 2013).

Para a autora, a ciência da Administração Pública é uma disciplina que se ocupa do estudo das instituições que visam a satisfação das necessidades coletivas de uma comunidade, procurando assegurar a boa governação, isto é, fazendo um uso eficaz dos recursos escassos à sua disposição. Por isto, caracteriza-se pela multidisciplinariedade e pela pluralidade de opiniões sobre a administração e as suas características.

1.2 - MODELOS DE REFORMA DO SETOR PÚBLICO

Desde a Revolução Francesa, apareceram as primeiras tentativas para elaborar uma ciência da Administração Pública, de onde surgiram várias teorias e modelos que têm vindo a evoluir ao longo do tempo, sofrendo influências de modelos anteriores e criando bases para o desenvolvimento dos modelos seguintes:

MODELO BUROCRÁTICO E A ADMINISTRAÇÃO PROFISSIONAL (1946):

O modelo *burocrático* baseia-se em algumas das seguintes características: hierarquia da autoridade, impessoalidade das relações, recrutamento baseado no mérito e por concursos públicos, a profissionalização dos funcionários, a prática de rotinas e procedimentos estandardizados, entre outras (Weber, 1978 (1922)). Assenta em três grandes características: centralização, coordenação e controlo (Taylor, 1911).

Existem aspetos positivos relacionados a este modelo como o recrutamento de profissionais com base no mérito ou a isenção e imparcialidade que lhe servem de bases (Weber, 1970) mas, a adoção deste modelo trouxe consigo consequências negativas como por exemplo a forma como o funcionário era visto, apenas como um mero bem ao serviço da Administração, não havendo preocupação com o seu bem-estar e desenvolvimento pessoal, para não falar de que, o excesso de burocracia conduz ao excesso de formalismo e de papel, assim como exerce uma resistência à mudança, pois o ambiente não era propício à adaptação ao meio envolvente, fator essencial a um mundo em constante mudança devido aos efeitos da globalização

Este modelo entrou em declínio devido a: alargamento das funções do Estado; globalização e tudo o que acarreta; proliferação das novas tecnologias; crescimento e endividamento do Estado social, entre outros. Neste contexto, as normas e procedimentos em excesso deixam de fazer tanto sentido, pois mostram-se incapazes de fazer um rápido reajustamento sempre que o contexto muda.

NEW PUBLIC MANAGEMENT (DÉCADA DE 80/90):

A partir da década de 80, a ciência da Administração Pública passou por uma fase de grande dinamismo e, sustentada nas experiências de inovação administrativa, levou ao surgimento do *New Public Management* (Christensen & Lægreid, 2001). Surge a ideia que os instrumentos de gestão utilizados na administração privada eram superiores aos da administração pública, o que trouxe novos estilos de liderança, aproveitando as técnicas aplicadas à concorrência de mercado no privado. Assim, para os autores, este tem como princípios a desregulação, descentralização e delegação. Defendem que o modelo burocrático se tornou alvo de crítica e, o receituário para a solução dos seus problemas não parou de crescer, vivendo uma fase de esplendor com o *New Public Management* e a exaltação dos modelos de gestão vindos do Setor Empresarial.

Este modelo de reforma consiste num conjunto de pretensas boas práticas e preceitos que os governos têm assimilado no seu discurso e ação: Avaliação de desempenho assente na quantificação, fazendo juízo à ideia que só se pode gerir o que se consegue medir; Ênfase no controlo dos resultados; Recurso à contratualização, em substituição das relações hierárquicas clássicas; Degradação e achatamento das organizações e descentralização de funções, fortalecendo as denominadas administração indireta e autónoma do Estado e diminuindo o peso da administração direta; Adoção de sistemas de gestão da qualidade; Aproximação dos sistemas de gestão do Setor Público dos sistemas vigentes no setor privado; Estabelecimento de redes de cooperação com o setor privado e o terceiro setor, esbatendo fronteiras entre público e privado, entre outras (Pollitt, & Bouckaert 2011).

Foi com o *New Public Management* que ocorreu o desenvolvimento de técnicas de gestão como o planeamento estratégico como hoje o conhecemos. É por isto baseado nas orientações gestionárias das organizações privadas, sendo que a sua conceção resulta de orientações práticas e, de algum modo, programáticas que esta corrente encontra nas formas de gestão empresarial pensadas como transponíveis, para bem da eficiência e economia das organizações públicas.

A adoção lenta dos princípios do *New Public Management* colocou Portugal no leque de críticas que nos anos 2000 e no contexto de crise deram indícios da capacidade de o governo controlar e coordenar as estruturas a que anteriormente deu autonomia (Ferraz, 2013).

NEW PUBLIC SERVICE/GOVERNANÇA/NEW WEBERIANISMO (DÉCADA DE 90 Á ATUALIDADE):

Segundo Mozzicafreddo (2001), atualmente, a reforma New Public Service tem vindo a ser implementada na maior parte das sociedades da União Europeia e aqui dá-se mais importância à prossecução do interesse público valorizando a cidadania e as pessoas, não apenas a produtividade.

Para o autor, esta iniciativa assenta nas seguintes características: organização racional da burocracia: diminuição de constrangimentos e ganho de eficiência; alteração no estatuto profissional dos funcionários públicos: qualificação e reclassificação funcional, aumento de autonomia nas decisões administrativas, diferenciação salarial ligada ao desempenho profissional, entre outros; contratação de serviços privados, criação de institutos ou associações com alguma autonomia de gestão e descentralização e delegação de competências em níveis intermédios e proximidade com os cidadãos e preocupação com a qualidade dos serviços, como por exemplo, as lojas do cidadão, que têm como objetivo tornar a administração mais próxima e transparente para com as pessoas.

Sendo assim, pode-se perceber que este modelo implica que a administração tenha que ser pró-ativa, descentralizada, tenha uma visão partilhada e com um sentimento de pertença para com a comunidade. Vai ao encontro igualmente de conceitos como a Governança, que reporta à inovação administrativa, implicando a passagem de um modelo weberiano (burocrático e hierárquico) para um modelo gestor (a hierarquia acresce o mercado e as redes). Pressupõe que em termos de configuração organizacional exista uma combinação de estrutura hierarquizada com alguns níveis de autonomia e responsabilização.

Segundo Mozzicafreddo, as reformas da Administração Pública, após a década de 70, têm em comum: o peso dos constrangimentos financeiros nas despesas do Estado resultantes do aumento dos gastos sociais; a complexidade de funcionamento da Administração Pública, motivada pela rapidez e heterogeneidade da sociedade, que a Administração Pública tem tido dificuldade em acompanhar; a alteração das expectativas, necessidades e exigências dos cidadãos, cada vez mais informados e as novas tendências de transformação da estrutura do Estado, tanto no sentido de se tornar menos centralizado e mais equitativo, como na tentativa de uma governação mais flexível e transparente.

Podemos verificar pela análise do autor que nos deparamos, de facto, com estas características nas sociedades europeias atualmente. Os Estados europeus são, na generalidade, “Estados Providência” que ao contrário de países como Estados Unidos da América, por exemplo, providenciam muitos serviços ao cidadão. Mas o problema consiste na dicotomia entre mais gastos e o aumento da eficiência dos serviços, embora haja um esforço de aumentar a equidade nas sociedades, esta depende das decisões políticas do país, de como gerir as despesas públicas, o que pode causar a satisfação ou o descontentamento da população.

O autor faz uma análise dos modelos de reforma, sobretudo do *New Public Management* do qual se podem verificar várias características atualmente, e da sua transição para o *New Public Service*. Torna-se bastante esclarecedora a análise deste texto, no sentido de perceber o contexto no qual a Governança se insere, relativamente às semelhanças das reformas da Administração Pública após a década de 70, mas falta refletir: será que estas reformas produziram os resultados desejados?

As reformas têm, obviamente, aspetos positivos como os ganhos de eficiência, a redução de despesas e de atividades sob as quais é responsável, assim como aspetos negativos, a incapacidade de separação do sector público e privado, gestão pública com muitas falhas, sistema legal pouco confiável, decisões arbitrárias, entre outros, a descentralização acentuou igualmente aspetos relacionados com a gestão financeira e a corrupção que provocaram um aumento exponencial da despesa pública a que assistimos ao longo dos anos. Embora diferentes, as várias reformas possuem características comuns. Desta forma, independentemente destas semelhanças, as iniciativas de modernização na Administração Pública, dependendo do contexto onde se inserem, em virtude de tradições sociais e culturais, oportunidades e os ritmos políticos, diferenciaram as suas grandes linhas. Posso concluir que não existem modelos híbridos, as Administrações Públicas dos vários países têm influências de vários modelos e, consequentemente, características distintas.

O termo *Governança* tem origem na década de 80 quando, em conexão com países de terceiro mundo, especialmente com programas de reforma estruturais, as condições estruturais no respetivo país desenvolvido mereceram especial atenção (Konig, 2005). Governança foi introduzida no Setor Público por reformas na forma de governar que trazem consigo outros conceitos como por exemplo Governança Multinível ou JUG (Jointed-Up Government).

Podemos considerar o Governo como um ator e a *Governança* como o resultado das ações tomadas a cabo num modo de coordenação social (Mette Kjaer, 2008). Desta forma, Governança é o processo pelo qual a autoridade gere os recursos económicos e sociais de um país, para promover o seu desenvolvimento através da execução de políticas públicas. Pressupõe também uma interação entre Estados, impulsionada por interesses próprios para regular problemas coletivos complexos e alcançar objetivos comuns.

O conceito de Governança significa que não existe um só centro, mas sim, vários centros, onde as várias partes têm um grau considerável de autonomia (Rhodes, 1997). Aqui, os atores sociais são os destinatários, os Estados são intermediários e os efeitos das suas ações vão para além das fronteiras nacionais. Governança bem-sucedida resulta em situações de “win-win” em que todas as partes retiram benefícios (Mette Kjaer, 2008).

Segundo Rhodes (1997), a transformação do Setor Público envolve “*menos governo*” mas “*mais governança*”. Desta forma, a Governança veio tentar dar resposta a questões muito complexas como são o desemprego, a pobreza, o ambiente, entre outras. Estas questões têm tantas variáveis em si que é necessária a construção em rede, onde os esforços de vários sistemas trabalham em conjunto para um objetivo comum. Existe inevitavelmente um elevado grau de incerteza sobre os efeitos de determinadas medidas, nomeadamente em soluções para este tipo de problemas complexos. Segundo o mesmo autor, *Governança* significa que não há só um centro, mas múltiplos centros; não há autoridade soberana porque as redes têm uma autonomia considerável.

Existe uma crescente importância das redes em Governança para a implementação de políticas públicas, isto porque a existência de redes inter-organizacionais pode tornar-se num obstáculo à implementação de políticas, principalmente quando requer uma cooperação entre sistemas (Mette Kjaer, 2008). A literatura sobre redes define-as como “padrões estáveis de relações sociais entre atores interdependentes que tomam forma no contexto de problemas políticos” (Kickert, Klijn e Koppenjan, 1999).

O crescimento de redes na implementação de políticas públicas pode ser melhor observado ao nível local, onde a maior parte do contacto com o cidadão tem lugar (Mette Kjaer, 2008). Esta autora refere também que as autoridades têm que lidar com a implementação de políticas de uma forma muito específica para a sua comunidade. Inevitavelmente, foi criada uma tensão

entre a flexibilidade e o controlo por parte do poder central para com os sistemas locais. Defende ainda que é compreensível haver fragmentação na decisão, mas estudos sobre *Governança* a nível local indicam que as redes contribuem também para a eficiência dos serviços, pois estão mais preparados para responder às necessidades dos cidadãos. Esta lógica parece fazer sentido, pois quanto mais fragmentada é a decisão e quanto mais próxima estiver dos cidadãos, maior vai ser a sua especificação e consequentemente, mais eficaz será.

A nível europeu, o crescimento de instituições internacionais aumenta a possibilidade de conflito entre diferentes regulamentações internacionais, bem como entre regulamentações nacionais e internacionais. Torna-se essencial conseguir atingir soluções institucionais mais sofisticadas, tanto na Governança internacional como transnacional com maior autonomia em relação aos Estados-membros. Desta forma, as questões supranacionais ganham importância e existe uma crescente necessidade de criação de uma geração de conhecimento imparcial sobre problemas internacionais complexos (Zürn, 2010).

“Estado-Nação significa um ator entre muitos”: O autor defende que indivíduos e atores sociais começam a trazer questões transnacionais e internacionais para a esfera pública, anteriormente tratadas apenas por organismos administrativos ou tecnocratas. Há um cada vez maior escrutínio das instituições em termos de critérios políticos como a legitimidade e a justiça, além da eficiência e funcionalidade. Assim, as instituições internacionais são cada vez mais confrontadas com resistência social, mas, por outro lado, são cada vez mais utilizadas por grupos de interesse e instituições não-governamentais.

É possível a existência, além do Estado-Nação, de uma *“comunidade de direitos”* sem uma *“comunidade de força”*, isto porque o ato da *“Boa Governança”* leva ao cumprimento sem necessidade de uso de força (Zürn, 2010). Para este autor, naturalmente a imposição hierárquica (como era tradicional) não tem em conta possibilidade de cumprimento horizontal e recíproco compulsivo, resultante da interdependência social. Analisando a opinião de Zürn, a criação de uma *“comunidade de força”* é o desejável, embora que muitas vezes dificilmente seja realizável.

A Administração Pública na União Europeia assenta fortemente nas tradições nacionais, mesmo tendo em consideração a existência de elementos dos vários modelos de reformas

administrativas (Mozzicafreddo, 2001). Um exemplo das diferenças entre Estados é o Brexit, onde a Inglaterra faz prevalecer ideais que se diferenciam dos restantes Estados.

Para Mozzicafreddo, a introdução de iniciativas de reforma nos países europeus não foi implementada da mesma forma nos diferentes países, existe uma moderação evolutiva e pragmatismo, com exceção dos países mais próximos das perspetivas gestionárias, denotando-se uma limitação nos resultados esperados destas iniciativas. Segundo Mozzicafreddo, existem grandes influenciadores na introdução destas iniciativas como são exemplo a evolução económica e financeira dos países, diferentes expectativas dos cidadãos, trajetória de mudança na estrutura do Estado e na forma de governação (incluindo várias perspetivas e opções políticas) e também mais especificamente o aumento e complexidade das funções públicas. O autor defende ainda que existe um problema comum por resolver, é um facto que a maioria dos países da União Europeia não tem desenvolvido medidas aprofundadas no que diz respeito a um dos grandes problemas atuais, a falta de pessoal nos serviços, devido ao principal constrangimento, o peso orçamental do funcionalismo público.

Para melhor se perceber o conceito de *Governança*, importa falar em “Joined-up Government” (JUG), significa Governo Integrado ou “Governança integrada”. JUG é uma proposta para que diferentes setores de um governo trabalhem em conjunto, traçando metas e objetivos transversais a eles, buscando a coordenação dos esforços e dos resultados (Bevir, 2010). Significa a aspiração de alcançar pensamentos e ações coordenados para que a resolução de problemas complexos seja alcançada, para isso aconteça, tem que haver comunicação entre diferentes departamentos (Pollitt, 2003).

Segundo Marques, 2017: “os problemas complexos constituem um novo desafio às organizações, atendendo ao seu perfil multidimensional, multicausal, dinâmico, aberto, interdependente, irrepetível e de evolução imprevisível”. Para o ator, num contexto de Governança em redes, surge uma forma de coordenação horizontal e colaboração de vários atores para o desenvolvimento e manutenção de relações interorganizacionais de colaboração, com o objetivo de gerir problemas complexos.

Dessa forma, o autor defende que a *Governança* integrada é capaz de gerar uma realidade nova, diferente da simples soma das partes, procurando alinhar atividades de organizações distintas para dar respostas de políticas públicas, evitando que as políticas se minem umas às

outras; usando melhor recursos escassos; criando sinergias, trazendo várias partes interessadas que sejam chave num particular domínio e oferecendo aos cidadãos serviços públicos menos fragmentados. Podemos concluir que em *Governança* existe uma redefinição do papel do Estado na sociedade, este agora tem aumentado as suas funções de intervenção administrativa, mas o sucesso só acontece quando é possível a criação de uma rede baseada em reciprocidade e confiança. As redes são possíveis com recurso à tecnologia e evidenciam um enorme potencial para a resolução de problemas complexos.

Segundo o autor, as redes têm vantagens como inovação, flexibilidade, rapidez, descentralização, entre outros, mas também há desvantagens, a força da rede é a do seu elo mais fraco e o bom funcionamento de uma Governança em rede é muito exigente, pois este tipo complexo de redes requer capacidades de coordenação muito específicas que se tornaram um desafio para os governos porque a dificuldade aparece quanto às melhores estratégias que os atores políticos devem adotar. Existem várias soluções em *Governança* que tentam resolver os problemas complexos da sociedade atual. Mas estes têm muitas características que dificultam a sua resolução, a pobreza, por exemplo, tem em si as variáveis como a educação, o trabalho, a saúde, a família, entre outros. E dentro destes grandes grupos existem também várias variáveis.

Os autores esforçaram-se para definir JUG da melhor forma possível, nomeadamente Marques dando ênfase aos problemas complexos, mas pode-se concluir que dada a complexidade do assunto, a literatura parece sempre incompleta e em constante aprendizagem. Tudo isto leva a pensar em grandes questões: como os vários sistemas podem funcionar de forma integrada para a resolução deste problema complexo? Como se vai organizar a coordenação entre eles? Quais são as estratégias mais adequadas a adotar? A complexidade do tema faz com que cada situação seja encarada de forma específica e as soluções construídas ao longo do percurso.

Como já foi mencionado anteriormente, nas últimas décadas temos presenciado uma mudança, a centralização dos governos tem dado lugar a novas formas de governação. Por um lado, a autoridade foi dispersa por agências supranacionais e por outro foram criadas parcerias público/privadas. Também já foi referido que, a difusão de autoridade em novas formas de política possibilitou a criação de novos temas como é exemplo a *Governança Multinível*.

Podemos definir *Governança Multinível* como a deslocação de autoridade dos Estados-Nação para outros níveis de Governança (do local ao global) (Zürn, 2010).

Para Zürn, muitos autores acreditam que a dispersão da autoridade pode ser mais eficiente que a centralização, pois a *Governança* deve operar em vários níveis para poder atuar de acordo com as variações das externalidades das políticas, mas não há acordo de como a Governança Multinível deve ser organizada, foram detetadas duas visões distintas: Tipo I (Sistemas político-administrativos universais) e Tipo II (Sistemas político-administrativos especializados).

Na *Governança Multinível* de Tipo I, a competência dos sistemas abrange todas áreas da política pública, por isso apelidados de universais. Possui também um número limitado de níveis, sendo estes o internacional, nacional, regional e o local, onde cada nível tem estruturas semelhantes e competências políticas flexíveis. O sistema terá afiliação exclusiva somente num dos níveis.

Na *Governança Multinível* de Tipo II, existem jurisdições especializadas, ou seja, cada uma opera num tema muito específico. O número de níveis é teoricamente ilimitado, vai depender das necessidades em determinado momento e, cada nível tem estruturas flexíveis. O sistema poderá ter múltiplas afiliações.

Para Zürn, o grande benefício da *Governança Multinível* é a flexibilidade, pois permite que a jurisdições sejam desenhadas à medida para responder às externalidades, economias de escala, nichos e preferências. O Tipo I e Tipo II têm semelhanças e diferenças e, por isso, complementam-se.

Segundo o autor, a União Europeia é caracterizada pela descentralização do poder político na maioria dos países membros, pela criação de estruturas supranacionais (neofuncionalismo) e pelo envolvimento de atores públicos e privados nos vários níveis na formulação de políticas públicas. É vista por muitos como um campo experimental dos processos de globalização, processos estes bastante complexos, basta ver a título de exemplo as questões da migração, que recentemente criaram tensões entre alguns países do Norte e os do Sul. Constitui, desta forma, um sistema Multinível tipo I e ao mesmo tempo é membro em vários sistemas tipo II.

Pode-se dizer que se trata de um sistema em forma de Boneca Russa (Várias bonecas que se aninham umas dentro das outras e todas dentro da “Matrioska” - mãe).

Existem duas condições para que a *Governança* seja Multinível, a Autonomia: não basta haver coordenação intergovernamental sem delegação de poderes para esferas fora dos Estados-membros, e a Diferenciação: inter-relação entre diferentes níveis de governação (Hooghe e Marks, 2010).

Para terminar o estudo sobre Governança, considera-se importante tentar perceber qual o papel do cidadão nesta reforma. Segundo Offe (1987), num estado moderno os cidadãos estão relacionados com a autoridade estatal através de três pressupostos: são os criadores da autoridade do Estado, estão sujeitos e são o alvo da coerção estatal organizada e dependem dos serviços e provisões organizadas pelo Estado. Estas três componentes da noção de cidadania têm as suas raízes ideológicas, respetivamente, nas teorias políticas do liberalismo, de democracia e do estado social.

Para o autor, o Estado Social, Estado de Providência, Estado de Bem-estar, são designações que se materializam no garante das condições necessárias para a existência de uma sociedade civil como um todo. Dependendo esta de uma grande variedade de políticas económicas e sociais institucionalizadas pelo Estado Social. As metas e objetivos do Estado social são a prevenção da pobreza, a garantia da segurança social e a provisão de saúde pública, educação, habitação entre outros serviços.

Assim, Offe defende que os três componentes da atual relação Estado-Cidadão no Ocidente são: O Estado de Direito, a Democracia Representativa e o Estado de Bem-Estar Social. O Estado de Bem-estar social que conhecemos como sendo uma grande realização da Europa Ocidental do pós-guerra, tem vindo a perder o seu apoio político e têm ocorrido mudanças estruturais devido a vários tipos de argumentos: económicos, crise fiscal, políticos que enfatizam o surgimento de elites, mas não só.

Desde meados da década de 80 que há vários indicadores que sugerem que as preferências e orientações políticas de segmentos crescentes do eleitorado são um reflexo desse processo de desestruturação: fragmentação, pluralismo e individualização das condições socioeconómicas e de interesses. As diferenças sociais, económicas e culturais que cruzam as linhas divisórias

entre as classes e a organização das classes são sintomas observáveis nos processos de desestruturação em toda a sociedade.

Contudo, os estados de Bem-estar mais avançados e estáveis são muito homogêneos. O caso da Suécia, a concepção predominante de igualdade é muito ampla e inclusiva e existem poderosas estruturas e fatores culturais que impedem a maioria dos suecos de mudar para uma visão que enfatize a exploração, os efeitos redistributivos injustos, o livre arbítrio e perspectivas utilitárias de “escolha racional” semelhantes.

Para Offe, a democracia coloca os cidadãos numa posição em que eles podem forçar o Estado a agir, a tomar atitudes coercivas legitimadas. A menos que os cidadãos considerem a autoridade do Estado como legítima, eles podem obstruir a cooperação obrigatória através do voto. Assim, na provisão estatal para o estado de Bem-estar, a legitimidade depende da percepção dos concidadãos sobre a natureza do Governo. Assim só uma autoridade legítima dentro de uma sociedade solidária pode capacitar o Estado a forçar a cooperação.

Neste sentido, e em consenso com o autor, considero que o conceito clássico de democracia está de acordo com a premissa de dar voz aos habitantes de uma comunidade ou nação e, se os mesmos sentirem legítimo o sistema, mais vontade possuem de participar ativamente. Atualmente, para mim, a renovação do Setor Público passa pela maior proximidade crescente com o cidadão, ajudando a criar uma democracia participativa. Na minha opinião faltou ao autor mencionar quatro aspetos essenciais para que a aproximação administração-cidadão seja bem-sucedida: a importância das TIC (tecnologias de informação e comunicação), de uma boa comunicação, da transparência e do aumento da responsabilização do Estado.

As TIC desempenham um papel essencial neste sentido, estas podem, para além de priorizar as ações a desenvolver (planeamento e estratégia), oferecer serviços e respostas mais céleres e, o cidadão pode acompanhar online a evolução do seu processo (contributo, reclamação, serviço, pedido, entre outros). Neste contexto, surge o conceito de transparência como elemento central, porque pressupõe uma troca de informações simplificada e verdadeira.

No âmbito das instituições, existe o compromisso dos Estados em proporcionar uma maior facilidade à participação dos cidadãos e pode constatar-se que esta ação, aliada a uma boa comunicação, é um fator chave para a promoção da credibilidade das instituições

governamentais. Assim, a transparência precisa da comunicação, e esta deve ser feita da melhor maneira para alcançar o seu impacto real, bem como, deve ser enquadrada sob os princípios de uma comunicação política assertiva.

A transparência que tem que existir devido á maior proximidade do Estado com o cidadão é uma das maiores questões mundiais, parece haver um compromisso com o uso de dados abertos e o Estado é o principal responsável pela sua manutenção. O cidadão tem de perceber a mensagem que se deseja passar e isso exige uma linguagem concisa, clara e, acima de tudo, verdadeira, porque é essencial que os cidadãos respeitem e acreditem nas ações do Estado. Desta forma, a transparência é uma ferramenta legítima e efetiva para proteger as instituições, prevenir a corrupção e aumentar as taxas de participação dos cidadãos. O seu cumprimento pode permitir a melhoria da gestão pública e aumentar a participação dos cidadãos. Assim, o compromisso imediato é o de incentivar ações legítimas e efetivas para que a comunicação de transparência seja uma resposta útil do Governo (local e nacional) à democracia participativa.

Podemos verificar que recentemente temos assistido á aplicação de várias características que caracterizam um Estado em época de Governança, como é exemplo o orçamento participativo. O reconhecimento da importância da satisfação do cidadão, dada a maior proximidade deste com o Estado, fez com que fosse criada uma maior responsabilização por parte do Estado, representado pelos funcionários públicos no seu contacto com o cidadão. Este é, sem dúvida, um avanço extremamente importante na Administração Pública contemporânea.

Mas não cabe apenas ao Estado legislar, deve também sensibilizar todos os participantes envolvidos. Assim, se por um lado julgamos fundamental o envolvimento dos trabalhadores no processo de mudança para uma reforma bem-sucedida, por outro lado, devem os trabalhadores estar igualmente motivados para colaborar no processo de reforma. Sendo assim, e como a autora Mette Kjaer (2008) refere: deve ser reconhecido que os trabalhadores em funções públicas devem também ser responsabilizados por parte dos cidadãos, o que pode levar a um aumento da qualidade dos serviços. Desta forma, Governança implica uma modernização dos atos para que estes possam afetar positivamente os cidadãos.

1.3 - CARACTERIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA

1.3.1 - EVOLUÇÃO

As principais funções do Estado português são o bem-estar, a segurança e a justiça e no artigo 81º da Constituição da República Portuguesa, podemos verificar as incumbências prioritárias (Ferraz, 2016).

Segundo o autor, a administração portuguesa tem início no Estado pré-absolutista e na expansão colonial (séculos XV a XVI) onde a administração central se encontrava em expansão devido ao investimento ultramarino e a divisão do território foi feita pela primeira vez, em províncias. Existiam apenas os ministérios da justiça e das finanças onde figuravam o chanceler-mor, secretário *del Rei*, o Conselho de Estado, entre outros.

Aquando da revolução liberal, em 1820, Portugal assistiu à criação de mais alguns ministérios (do reino, da guerra, da marinha, dos negócios estrangeiros e do ultramar) que veio trazer mais complexidade à governação. O país foi dividido em distritos e concelhos e foram criadas as figuras de Governador Civil nos distritos e Administrador no Concelho.

A Primeira República instituiu-se em 1910 e com ela vieram 20 anos com ideais de descentralização do poder político. O que veio ser contrariado com o início do Estado Novo em 1933, um período onde se centraliza de novo o poder e que se mantém até à revolução de 25 de Abril de 1974.

Ferraz refere que quando falamos em reforma da administração pública portuguesa, a literatura aponta para o seu começo na década de 60, com os planos de fomento. Estes têm como objetivo reformar os procedimentos administrativos, tentando minimizar a burocracia. Os planos têm lugar entre 1953 e 1979 e trouxeram consigo muitas das características que hoje verificamos em desenvolvimento na administração atual, como a implementação de meios eletrónicos nos processos administrativos por exemplo.

Na década de 90, e em força nos anos 2000, Portugal também implementou características reformativas que se podem identificar com o movimento do *New Public Management* (crença que a gestão privada é superior à pública, passagem de estruturas típicas piramidais mais

horizontais para a descentralização de poderes e criação de novas instituições como por exemplo os institutos públicos.

No seguimento destas reformas, posso destacar momentos importantes como: A implementação do contrato individual de trabalho que vem ditar uma flexibilização nos vínculos laborais em 2004; A introdução da gestão por objetivos e do SIADAP também em 2004, que vem pela primeira vez em Portugal introduzir a lógica de orientação para resultados na administração pública; A diminuição do número de carreiras para 3 gerais, a nova tabela salarial e a criação da mobilidade especial em 2007; A criação da CRESAP (Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública) com o objetivo de trazer mais transparência e rigor ao recrutamento de altos cargos da administração, entrou em vigor em 2012; O SIMPLEX, renovado em 2015, criando para combater a burocracia e criar uma proximidade maior com o cidadão; entre outros.

1.3.2 - ATUALIDADE

A Administração Pública portuguesa tem na sua legislação os instrumentos que outros países também possuem, mas estas soluções legais não têm o necessário impacto nas suas consequências.

Mozzicafreddo (2001), enumera algumas das razões do défice de funcionamento da Administração Pública em Portugal: circuito fragmentado da decisão, com sobreposição de responsabilidades e de descoordenação entre os subsistemas; formas organizativas do trabalho, carentes de suficientes qualificações ou de adequações das mesmas às funções, tanto ao nível de quadros superiores como ao nível administrativo e, com reduzida produtividade; efeitos negativos dos comportamentos e práticas informais que resultam da estrutura organizativa existente e que deixam lugar para que haja uma relativa opacidade das contratações e concursos, bem como da fiscalização da responsabilidade dos atos administrativos; ausência de uma estrutura organizativa que combine sabiamente o incentivo e a recompensa, a autonomia e a sanção; ao nível político: práticas onde existe uma mistura de agentes privados e públicos nas instituições públicas limitam a eficácia do controlo, da fiscalização e da observância das normas. Muito dificilmente a administração e o cidadão

comum terão um comportamento de observância das normas e de empenhamento responsável num ambiente de desresponsabilização política.

Para o autor, o défice de funcionalidade da Administração Pública deve-se principalmente á estrutura organizativa e comportamental da Administração Pública e da estrutura política, porém, deve ser entendido no contexto do desenvolvimento das sociedades. Este défice de funcionalidade possibilita o alastramento de uma prática cultural que limita o sentido de responsabilidade individual e retira eficácia possível às formas organizativas assim como, desencoraja o controlo e fiscalização dos atos.

Para se tentar perceber realmente o estado da Governança em Portugal é essencial ter em conta o aspeto financeiro do país. Em Portugal a situação agravou-se, a dívida do país é das maiores na União Europeia e nos últimos anos foi pedido apoio ao FMI. Embora com melhorias desde 2011, a atual situação financeira de Portugal é determinante para o seu processo de reforma. Fizeram-se muitas alterações avulsas, mas nunca com uma lógica coerente de reforma, pois quando o Governo no poder muda, mudam também inúmeras políticas, o que explicará o grau de heterogeneidade na função pública.

Ao nível financeiro, os países da OCDE têm, desde há uns anos, estado a trabalhar no desenvolvimento de informação sobre desempenho. Atualmente, quase todos os países da OCDE dispõem de informação sobre desempenho financeiro. Para avaliar o desempenho não financeiro, a maioria dos governos desenvolveu quer medidas de desempenho (e/ou objetivos) quer avaliações. Os indicadores de performance financeira ajudam a fortalecer a prestação de contas e a transparência. Vinte e dois países da OCDE afirmam ter levado a cabo pelo menos uma revisão de controlo de gastos no período 2008-2016, comparado com apenas cinco no período 2000-2007. Até agora, os novos adotantes tendem a favorecer revisões de gastos mais abrangentes do que restritas.

A maioria dos países da OCDE tem assistido a um crescimento na média do uso de práticas de desempenho orçamental nos serviços centrais do Estado. Mas, em 2016, sendo a média dos países da OCDE de 0,41, pode verificar-se que Portugal tem apenas 0,08. Este valor é inferior aos 0,2 de 2011, quando a “crise” se instalava. Este valor coloca Portugal nos últimos lugares, sendo um dos países que menos investe neste sentido (Government at a Glance 2017 – OCDE).

Contudo, a produção de informação sobre o desempenho não constitui um fim em si mesmo, pelo contrário, para que seja útil, a informação deve ser utilizada nos processos de tomada de decisão. Existem várias formas através das quais tal pode ser conseguido. Por exemplo, a informação pode ser usada para definir e planejar políticas, para melhorar a transparência quer perante o público em geral quer perante a Assembleia da República, para ajudar os gestores a gerir os seus organismos e os seus programas e para melhorar o processo de decisão sobre orçamentação. A informação sobre o desempenho é mais habitualmente utilizada pelos gestores para gerir programas.

Segundo Mozzicafreddo e Gouveia, num texto escrito em 2011, da mesma forma que em outras sociedades europeias o processo de reforma em Portugal também foi orientado por propostas medidas práticas de resposta aos problemas de funcionamento, por vezes com menor integração de conjunto, mas, sobretudo, orientadas com base nas seguintes perspetivas:

Continuidade: o processo de reforma por etapas e de forma funcional favorece a continuidade dos programas e medidas como a liberalização, reorganização administrativa, procura de eficiência, aumento do controlo e iniciativas direcionadas para os cidadãos;

Incremento: por um lado os programas e as medidas de reforma foram aumentando e melhorando as diferentes especificidades, incrementando o valor das medidas. Por outro lado, estas medidas de reforma tiveram duas origens: resultado das iniciativas de diferentes legislaturas e orientações governativas, mas também como consequência de iniciativas oriundas do interior da lógica da administração pública e em consequência do trabalho dos próprios quadros e técnicos dos organismos.

Convergência: a introdução de iniciativas de reforma da Administração Pública na generalidade dos países europeus resulta tanto de fatores externos como internos á administração. Nesse sentido, entende-se que a maioria das reformas introduzidas no processo português se inserem, naturalmente com diferenças, nas orientações das reformas dos restantes países europeus, pois orientam-se também num contexto de reformas baseadas na lógica de mercado, em iniciativas participativistas e reformas de desregulamentação e desburocratização.

Os autores enumeram igualmente algumas características que consideram essenciais para que existam uma reorganização e uma revitalização do Setor Público em Portugal: incorporação de outras lógicas e abordagens que atribuem importância à flexibilidade organizacional; racionalidade de gestão de custos; adaptação às necessidades e à competitividade do meio ambiente; aprofundamento da racionalidade que transcenda a Administração Pública e adaptação das funções de integração às lógicas e legitimidade dos múltiplos e contraditórios valores que resultam das escolhas coletivas.

Pode-se concluir que Governança implica modernizar, e para uma eficaz reforma da Administração Pública deve existir um diagnóstico o mais aprofundado possível das insuficiências reais, para que as propostas de melhoria não se limitem simplesmente à tendência mais em voga de uma análise organizacional. Torna-se essencial qualificar os recursos humanos do Estado, para criar instituições fortes, serem estabelecidos compromissos com os resultados, permitindo a responsabilização dos agentes envolvidos, e de serem criados mecanismos de supervisão interna e externa às atividades de toda a administração pública. Eleva-se assim a importância de estudar as experiências de outros países, com um contexto semelhante ao português, mas com ações que diferem, mostrando-se mais eficazes. E não passa somente pela dimensão, pois o aumento da eficiência e da eficácia é independente da escolha da dimensão do Estado, a qual é feita pelo processo democrático de decisão social. Existem bons e maus exemplos de Estados de pequena como de grande dimensão.

Mas modernizar é também inovar ao nível da própria conceção da gestão de pessoas. Transpor antigos modelos de gestão e aplicá-los a novas organizações não será eficaz. Daí a necessidade de se realçar o modelo de “*gestão pela competência*” (Almeida e Rebelo, 2004). E hoje são muitas as organizações que privilegiam a lógica da competência como orientação estratégica, procedendo à adaptação das competências dos trabalhadores a um novo modelo de gestão que permita construir assim a administração pública do amanhã. Torna-se essencial qualificar os recursos humanos do Estado, para criar instituições fortes, serem estabelecidos compromissos com os resultados, permitindo a responsabilização dos agentes envolvidos, e de serem criados mecanismos de supervisão interna e externa às atividades de toda a administração pública.

Em Portugal, muitos foram os avanços e recuos a que o estado social incorreu ao longo das últimas décadas. A educação e a saúde são os pilares que raramente estiveram em declínio,

contudo, com as três grandes crises económicas que Portugal viveu, muitos foram os direitos sociais que foram relevados. Existe quem lute pela privatização da saúde, da educação ou da segurança social. Por enquanto, os sucessivos Governos têm procurado defender o estado social, ou pelo menos mantê-lo dentro dos mínimos essenciais.

À semelhança do que aconteceu noutros países, acredita-se que a modernização do funcionamento da Administração Pública passa pela descentralização, pela reorganização da administração central e pela simplificação burocrática. E mais recentemente, temos assistido á aplicação de várias características que caracterizam um Estado em época de Governança, como é exemplo o orçamento participativo.

Os países da OCDE estão a aumentar a implementação de estratégias que favorecem a transparência e a participação dos cidadãos para com o Governo. Cerca de metade dos países (17 em 35) adotaram estratégias nacionais de “Governo aberto” (Government at a Glance 2017 – OCDE). O reconhecimento da importância da satisfação do cidadão, dada a maior proximidade deste com o Estado, fez com que fosse criada uma maior responsabilização por parte do Estado, representado pelos funcionários públicos no seu contacto com o cidadão. Este é, sem dúvida, um avanço extremamente importante na Administração Pública contemporânea e torna-se essencial para que o cidadão aumente os níveis de confiança no Governo. Em 2016 a confiança no Governo manteve-se nos níveis da pré-crise (47% em 2007 e 42% em 2016). A satisfação e confiança nos serviços públicos mantêm-se relativamente baixas em alguns países, particularmente nos mais afetados por medidas de austeridade (Government at a Glance 2017 – OCDE).

A transparência que tem que existir devido á maior proximidade do Estado com o cidadão é uma das maiores questões mundiais, parece haver um compromisso com o uso de dados abertos e o Estado é o principal responsável pela sua manutenção. O cidadão tem de perceber a mensagem que se deseja passar e isso exige uma linguagem concisa, clara e, acima de tudo, verdadeira. Porque é essencial que os cidadãos respeitem e acreditem nas ações do Estado. Desta forma, a transparência é uma ferramenta legítima e efetiva para proteger as instituições, prevenir a corrupção e aumentar as taxas de participação dos cidadãos. O seu cumprimento pode permitir a melhoria da gestão pública e aumentar a participação dos cidadãos. Assim, o compromisso imediato é o de incentivar ações legítimas e efetivas para que a comunicação de transparência seja uma resposta útil do Governo (local e nacional) à democracia participativa.

Uma das formas de perceber se o contacto Estado - cidadão está a crescer é através da análise do número de indivíduos que usaram a internet para entrar em contacto com o Estado através de websites do setor público, em 2016 este valor representa 29%, muito próximo da média dos países da OCDE, 35,6% (Government at a Glance 2017 – OCDE).

Mas não cabe apenas ao Estado legislar, deve também sensibilizar todos os participantes envolvidos. Assim, se por um lado julgamos fundamental o envolvimento dos trabalhadores no processo de mudança para uma reforma bem-sucedida, por outro lado, devem os trabalhadores estar igualmente motivados para colaborar no processo de reforma.

Sendo assim, deve ser reconhecido que os trabalhadores em funções públicas devem também ser responsabilizados por parte dos cidadãos, o que pode levar a um aumento da qualidade dos serviços (Mette Kjaer, 2008). Governança implica uma modernização dos atos para que estes possam afetar positivamente os cidadãos. Nas últimas décadas percebeu-se que a modernização do Setor Público já não é uma opção, mas uma necessidade, que ajuda as autoridades públicas a responder à evolução das necessidades da sociedade mantendo-se competitiva num ambiente internacional incerto. Os últimos vinte anos resultaram num fluxo de ideias e novas iniciativas que desencadearam novas práticas de gestão. Desta forma, o termo “administração pública” é associado ao termo “gestão pública”.

A maioria dos países da OCDE tem vindo a trabalhar há duas décadas para reformar o seu sector público. Apesar de parecer algo facilmente concretizável, a introdução de reformas para melhorar a eficiência e eficácia do Setor Público é extremamente complexa e instável. Desde 2002 que o Comité de Governação Pública da OCDE tem vindo a unir esforços para incentivar a modernização do setor público nos países da OCDE. A intenção do Comité de Governação Pública é o de ajudar os membros e os não-membros na construção e fortalecimento da capacidade de conceção, implementação e avaliação das políticas públicas e tornar as instituições e serviços inovadores, preventivos e centrados nos cidadãos. O trabalho do Comité centra-se especialmente na ajuda aos países, para que estes fortaleçam a sua capacidade de governação, através da melhoria dos respetivos sistemas de tomada de decisão e do desempenho das suas instituições públicas.

Uma notável mudança de atitude na gestão do Setor Público ao longo dos últimos vinte anos tem sido a diferença nos procedimentos de desempenho da gestão. A reorientação da gestão

do Setor Público levou à adoção de novas abordagens de gestão, orçamento, recursos humanos e organização institucional. As exigências da sociedade contemporânea fazem surgir questões relacionadas com a Governança, a estratégia, a gestão de risco, a capacidade de lidar com a mudança e a necessidade de identificar o impacto das medidas públicas na comunidade. Para responder a esses desafios torna-se necessário que os países membros e as ferramentas analíticas da OCDE criem estratégias mais eficientes e capazes de dar resposta ao que não foi resolvido até à atualidade.

1.3.3 – POLÍTICA/ADMINISTRAÇÃO

Toda a atividade administrativa pública é também execução ou desenvolvimento de uma política pública, portanto, quando se analisa a Administração Pública é essencial fazer referência à influência direta que a política, em qualquer regime ou época, exerce sobre esta. Desta forma, a distinção entre política e administração pública pode parecer clara e compreensível teoricamente, mas na prática torna-se extremamente complicado separá-las (Overeem, 2005).

Carvalho (2013), defende que gerir a Administração Pública é gerir em contexto político. Para a autora, a estrutura ideal de decisão deve ser: 1 – Definir objetivos; 2 – Quantificar o grau de prossecução; 3 – Analisar alternativas para a obtenção de objetivos; 4 – Avaliar custos/benefícios/riscos; 5 – Escolha do que maximiza ganhos com riscos menores. Embora esta estrutura seja difícil de cumprir na realidade complexa das políticas públicas, este tipo de pensamento pode ser posto em prática aquando da realização de planeamento estratégico.

Carvalho defende que o decisor é limitado por ter que decidir questões complexas num curto espaço de tempo e com diagnósticos exaustivos e, em ambientes políticos, dada a complexidade dos assuntos aí tratados, os fenómenos podem ter múltiplas interpretações, cabe ao ator gerir isso.

Defende igualmente que no contexto da Administração Pública surgem muitos problemas de difícil resolução e que os modelos racionais de decisão são muitos usados neste sentido. Nestes modelos o decisor tem acesso a informação decorrente de acontecimentos passados, o

que lhe permite fazer uma escolha acertada, que pode garantir o máximo de benefícios ao menor custo.

Para Carvalho, o desafio que muitos políticos enfrentam é ter que optar por políticas que reforcem a capacidade do seu sistema para atingir objetivos de desenvolvimento a médio e longo prazo, garantindo a satisfação das necessidades e expectativas dos que os acompanharam na busca pelo poder. Quando essa conciliação é difícil ou até impossível, surge o dilema: A fuga para o uso do discurso como mecanismo de persuasão e negociação poderá apresentar-se como uma escapatória para a solução do problema.

Jalali e Silva (2013), debruçaram-se sobre a *complexa relação entre governos partidários e a Administração Pública* referindo que o processo de delegação de competências aos políticos eleitos vai para além do executivo político e inclui também a Administração Pública na medida em que, *a capacidade dos partidos de traduzir a incumbência no controlo operacional do Governo implica, entre outros, coordenação e controlo das estruturas da Administração Pública.*

Os autores defendem que a crescente complexificação da governação gera novos problemas para o controlo partidário do funcionamento dos governos, a estrutura dirigente esforça-se para manter uma cúpula para atenuar os efeitos da delegação de competências iniciada aquando das reformas do *New Public Management* e assegurar o controlo do partido no governo sobre a Administração Pública.

Desta forma, o controlo dos partidos no governo é abalado por dois fatores, em primeiro lugar pela gradual mobilização política e social e a maior participação do cidadão no processo político e, em segundo lugar, pela crescente complexidade dos processos de governação. Assim, as relações verticais nas quais o partido retribui benefícios em troca de votos, são convertidas em horizontais, geridas pela necessidade de controlo do processo de políticas públicas e de gestão. O recurso a estas relações pode representar riscos aos dirigentes devido à frequente alternância governativa.

A escolha dos dirigentes é outro tema polémico em Portugal. Para Madureira (2013), torna-se evidente no caso português que a profissionalização e a avaliação de desempenho dos dirigentes são *aspetos chave* na construção de uma reforma administrativa. No entanto, para o autor, há vários aspetos que têm contribuído para que não se clarifique como devem ser usados tanto a seleção como a avaliação: sucessivas mudanças de governo, nomeações de

dirigentes correspondentes a essas mudanças, constantes alterações da lei e *proliferação de filosofias contraditórias* acerca da modernização da Administração Pública.

Neste sentido, ainda que o fator “confiança” seja o ponto de partida de todas as nomeações de dirigente dos países ocidentais, é essencial analisar o exemplo de outros países, onde esta escolha é fortemente controlada com regras específicas.

Para que a moralização e a produtividade da Administração Pública sejam asseguradas num contexto de reforma administrativa, o autor defende que interessa perceber como deverá ser efetuada a avaliação de desempenho dos dirigentes de topo. Para que o cumprimento dos *objetivos em cascata*, como acontece no SIADAP, seja harmonioso, é essencial existir um esquema de interligação e interdependência entre os desempenhos dos vários escalões hierárquicos. Para tal, na avaliação de desempenho, devem ser expressos com o máximo rigor: os direitos e deveres de cada um, os objetivos a cumprir, as metas e os indicadores de desempenho e as consequências reais do mérito ou do falhanço.

Na minha opinião, surge a necessidade de estipular com clareza as metas e indicadores de desempenho gerais, e que estes sejam corretamente divulgados por todos os trabalhadores do organismo. E, paralelamente, estipular em conjunto com o trabalhador, os objetivos, metas e indicadores de desempenho individuais, desenhados para serem capazes de conjugar as necessidades do organismo e o perfil único de cada trabalhador.

Para Ferraz (2013), apesar há vários séculos ser estudada a relação entre políticos e administrativos, a verdade é que continua a não existir unanimidade quanto á melhor configuração político-administrativa: se mais política e ao mesmo tempo confiável, se mais profissional e mais neutra e independente.

Concluindo, quando se olha para a administração pública é essencial ter em conta a influência que a política, em qualquer local ou época, exerce sobre esta. Toda a atividade administrativa pública é também execução de uma política. Acontece também ser a própria administração que se sobrepõe à autoridade política quando assim se torna necessário.

1.3.4 - TIPOS DE ADMINISTRAÇÃO

Amaral (2014), descreve o organograma da Administração Pública em Portugal. Existem vários tipos de estrutura e organização:

Administração Estadual: Direta (Central e Periférica) e Indireta (Pública e Privada). Na Administração Indireta pública podem-se ainda encontrar os Institutos Públicos e as Entidades Públicas Empresariais.

Administração Autónoma: Associativa (Associações Públicas) e Territorial (Regiões autónomas e Autarquias Locais).

Em termos de poderes que o Estado exerce sobre este tipo de administrações, o autor refere:

Na Administração Estadual Direta, o Estado tem sobre ela os poderes de direção e de supervisão disciplinar (dirigir, orientar e controlar). Diz respeito a entidades como Direções-Gerais, Ministérios, Direções Regionais e Gabinetes, entre outros, e é caracterizada pelos poderes hierarquizados sob ordens do Estado.

Na Administração Estadual Indireta, o Estado tem sobre ela os poderes de tutela (mérito, legalidade e fiscalização) e superintendência (orientar e controlar). Diz respeito a Institutos Públicos e a Entidades do Setor Empresarial do Estado e tem como características: sujeição à superintendência do Estado; personalidade jurídica própria; criação e extinção por lei e financiamento estatal.

A Administração Pública Autónoma está sujeita pelo Estado à tutela da superintendência, diz respeito a Autarquias Locais, Regiões Autónomas e Associações Públicas e tem como características o facto de possuir uma administração pelos próprios administrados (autoadministração) e estar organizada por interesses específicos da comunidade.

Os objetos de estudo da presente dissertação são todos os organismos da Administração Direta do Estado, que implementem Planeamento Estratégico atualmente.

1.3.4.1 – ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO ESTADO

A Lei 4/2004 de 15 de janeiro estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a administração direta do Estado. Integram a administração direta do Estado os serviços centrais e periféricos que, pela natureza das suas competências e funções, devam estar sujeitos ao poder de direção do respetivo membro do Governo.

Incluem-se no disposto no número anterior os serviços de cujas atribuições decorra, designadamente, o exercício de poderes de soberania, autoridade e representação política do Estado ou o estudo e conceção, coordenação, apoio e controlo ou fiscalização de outros serviços administrativos. Aplicando-se inclusive às Forças Armadas, às forças militarizadas e aos serviços do Sistema de Informações da República Portuguesa.

Os serviços da administração direta do Estado são definidos, de acordo com a sua função dominante, em: serviços executivos; serviços de controlo, auditoria e fiscalização e serviços de coordenação. Os serviços podem ser centrais ou periféricos, sendo que são serviços centrais os que exercem competência extensiva a todo o território nacional, independentemente de possuírem, ou não, unidades orgânicas geograficamente desconcentradas e são serviços periféricos os que dispõem de competência limitada a uma área territorial restrita, funcionando sob a direção do membro do Governo competente. Os serviços periféricos externos exercem os seus poderes fora do território nacional.

É composta por Ministérios cujas funções comuns são: elaboração e acompanhamento da execução do orçamento de funcionamento; planeamento do investimento público e correspondente elaboração e execução do seu orçamento; gestão de recursos humanos, organizacionais e modernização administrativa; acompanhamento técnico da participação portuguesa nas instituições europeias e nas políticas comunitárias e relações internacionais no âmbito das suas atribuições.

CAPITULO 2 – GESTÃO PÚBLICA

2.1 - GESTÃO ESTRATÉGICA

Gestão estratégica é baseada na premissa de que os gestores devem conseguir aplicar estratégias eficazes para que as organizações consigam cumprir as suas missões e criar valor público nos anos seguintes (Bryson, 2004). De uma forma generalizada, a gestão estratégica é vista pelos líderes e especialistas de gestão como um processo fundamental para a boa gestão das organizações públicas e privadas (Caldeira, 2015).

Os ambientes onde as organizações públicas operam tornaram-se mais incertos nos últimos anos e também estão muito mais interconectados, isto faz com que as organizações devam pensar, agir e aprender com a gestão estratégica, pois esta pode ajudar os líderes a serem capazes de lidar com estes ambientes incertos (Bryson, 2004).

Para o autor, as organizações que querem prosperar e fazer um trabalho importante têm que responder aos desafios do mundo atual, a sua resposta pode ser baseada em algo que tenham sempre feito ou pode exigir uma mudança no foco e na sua estratégia. Atualmente, as fronteiras entre organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos são muito escassas, há alianças que se tornaram necessárias entre elas, o planeamento estratégico pode ajudar neste sentido.

Se na organização não existir nenhuma estratégia visível, um rumo com sentido e uma liderança sólida, isso apenas aumenta os estados de desânimo, promove o desencantamento da organização, enfraquece a liderança, reduz o desempenho organizacional e fragiliza a sua própria missão pública (Caldeira, 2015). Para Caldeira, a gestão estratégica é vista pelos líderes e especialistas de gestão como um processo fundamental para a boa gestão das organizações. É importante para definir prioridades, escolher uma direção a seguir, estabelecer acordos ou clarificar o futuro.

Segundo o autor, a gestão estratégica tem várias vantagens: clarificar o futuro da instituição; potenciar o consenso em redor das prioridades; permitir atuar eficazmente perante desafios; facilitar o foco dos colaboradores em redor dos objetivos e estratégias; fornecer as bases para a medição de resultados e impactos e melhorar a performance institucional.

Para o autor, a Gestão Estratégica em Portugal na atualidade tem as seguintes características: a quase totalidade das organizações públicas apresenta objetivos estratégicos e uma parte significativa das organizações públicas já elabora Planos Estratégicos mas a maior parte dos Planos Estratégicos apresentam-se como documentos pesados e complexos; uma grande parte das organizações disponibiliza o Plano Estratégico na sua página Web e algumas organizações têm a preocupação de fazer com que os colaboradores e *Stakeholders* mais diretos compreendam as opções estratégicas mas muito poucas organizações definem indicadores e metas para medir o desempenho dos seus objetivos estratégicos e quase todas as organizações conhecem as ferramentas de monitorização estratégica e operacional e praticamente nenhuma organização revê e atualiza o Plano Estratégico.

Caldeira conclui que: *a estratégia não faz parte dos hábitos diários da quase totalidade das organizações e a Gestão Estratégica em Portugal está claramente mais atrasada do que a Gestão Estratégica da maior parte das instituições públicas de outros países desenvolvidos.*

Por outro lado, ao fazer uma comparação entre os Setores Público e Privado, Caldeira reforça que existem diferenças relevantes entre os dois, na aplicação da gestão estratégica, referindo que existe maior complexidade nesta aplicação relativamente ao Setor Público. Apontando as seguintes razões para este facto: dificuldade na medição de determinados resultados, menor autonomia e rigidez na gestão dos recursos e no desenho das estratégias, influência política com pressão para a apresentação de resultados a curto prazo, peso da burocracia com impacto negativo na eficácia e rapidez das decisões, multiplicidade de *Stakeholders* com interesses e objetivos conflitantes, entre outros.

Desta forma, o que o autor pretende referir é que embora seja mais difícil implementar a gestão estratégica no Setor Público ela é uma ferramenta muito útil e por isso, necessita de maior cuidado e empenho para que traga consigo vantagens para a organização. Porque atualmente, o grande desafio das instituições públicas é conseguirem cumprir a sua missão com níveis de recursos financeiros e humanos muito aquém das suas necessidades mínimas, pois a escassez de recursos humanos e financeiros é uma constante para a maioria das organizações públicas e a perspetiva é de continuar a aumentar nos próximos tempos.

Em consequência, para Caldeira: *os problemas do futuro terão que resolver-se essencialmente através de abordagens inovadoras em detrimento das soluções suportadas em mais recursos, esta inovação terá que acontecer nos processos de trabalho. Estes deverão ser questionados,*

reanalisados e modificados, eliminando as ineficiências, mas procurando em paralelo não fragilizar a qualidade da missão pública.

A gestão estratégica é baseada nas decisões de gestão que estabelecem e condicionam o desenvolvimento da própria estratégia de toda a organização, e põe em causa o seu desempenho a médio/longo prazo (Caldeira, 2009). O autor define o modelo de gestão estratégica como cíclico e evolutivo e que pode assentar em 5 fases:

1. Estudo estratégico: tem por objetivo analisar o ambiente interno e externo na organização. Ao nível interno tenta-se conhecer os recursos humanos, financeiros e materiais, assim como as suas capacidades e competências. Ao nível externo analisa-se o meio onde a organização se insere, neste contexto, a análise de *stakeholders* e análise SWOT são duas das ferramentas mais usadas.
2. Formulação estratégica: aqui materializa-se o Plano Estratégico e define-se a missão, visão, valores, orientação estratégica, objetivos, metas e iniciativas estratégicas da organização.
3. Implementação: nesta fase a organização operacionaliza a estratégica, passando da teoria á prática. Caracteriza-se pela aplicação dos planos de atividade e orçamentos definidos anteriormente, sempre sob a orientação do Plano Estratégico e carta de missão da organização.
4. Acompanhamento: é o processo de monitorização dos objetivos e metas definidos no Plano. Deve ser um processo contínuo e permitir acompanhar o controlar os objetivos através do *report*, que representa o meio privilegiado de avaliação de desempenho da organização.
5. Prestação de contas: nesta fase a organização verifica o seu nível de desempenho através da análise dos resultados e dos seus desvios. Aqui apresenta aos stakeholders como conseguiu cumprir ou não o seu “sonho” que foi definido anteriormente no seu Plano de Atividades e Orçamento. Aqui os organismos entregam o Relatório de Atividades e Contas assim como o QUAR (Quadro de Avaliação e Responsabilização) e o documento de Autoavaliação interna, (inseridos no SIADAP).

2.2– GESTÃO POR OBJETIVOS

A gestão por objetivos é um modelo de gestão caracterizado pela existência de planeamento e pela respetiva avaliação de performance, suportada em fatores objetivos e quantificáveis, através da utilização de indicadores e metas previamente estabelecidos. Desta forma, a gestão por objetivos é um instrumento de eleição para a maioria dos processos de monitorização da performance das organizações públicas. (Caldeira, 2015).

Para o autor, este modelo subentende que o êxito de uma organização é tanto maior quanto maior for o foco do seu empenho na mesma direção - objetivos. A gestão por objetivos pressupõe, assim, a clarificação e entendimento dos objetivos por colaboradores e gestores, a análise das melhores alternativas para alcançar os objetivos e a identificação do tempo e esforço necessários à sua concretização.

Caldeira defende que o processo de gestão por objetivos se inicia no momento em que superiores e subordinados identificam as áreas críticas e respetivas prioridades da sua atividade. De seguida, estabelecem resultados a serem atingidos, programando recursos humanos, financeiros e materiais. E, por fim, executam uma monitorização sistemática do nível de performance em momentos predefinidos.

Neste modelo, espera-se que os colaboradores da organização tenham conhecimento prévio dos objetivos por eles a ser atingidos. O conhecimento da ambição desejada alimenta o processo de autoavaliação dos colaboradores durante a execução das suas tarefas, de modo a garantir a concretização do desejável desempenho positivo identificado nas metas. E, paralelamente, fomentam a motivação do colaborador e o sentido de pertença.

Para Caldeira, a gestão por objetivos pode ter várias vantagens: clarificar as prioridades da organização, maior conhecimento por parte dos colaboradores quanto aos objetivos que lhes são esperados atingir, aumento do nível de comprometimento/responsabilização, estimulação de um planeamento mais sólido, contribuir para uma avaliação mais clara, estimular uma postura orientada para os resultados e promover a inovação. Mas pode igualmente ter como desvantagens: favorecer o aumento da pressão dos colaboradores assim como da burocracia, possuir metas demasiado ambiciosas e promover a frustração, nem sempre ser possível medir

o que importa, a avaliação nem sempre ser justa, por vezes pode não favorecer o trabalho de equipa nem os objetivos organizacionais.

Por estas razões os objetivos dificilmente resultam de um processo verdadeiramente participativo. Alguns resultados são muito difíceis de apurar e podem existir objetivos conflitantes. A avaliação por objetivos continua, desta forma, a ter uma componente subjetiva.

Os instrumentos de gestão utilizados na administração direta do Estado que importam referir no contexto deste estudo são:

Plano de atividades: deve discriminar os objetivos a atingir, os programas e ações a realizar, afetando os recursos humanos e materiais necessários para a respetiva consecução e é o instrumento de gestão que fundamenta a proposta de orçamento de um organismo.

Relatório de atividades e Autoavaliação: descreve e avalia anualmente o grau de realização e de execução dos programas e atividades e integra a autoavaliação do serviço.

QUAR: cálculo do grau de realização dos resultados obtidos na prossecução dos objetivos, da identificação dos desvios e das respetivas causas e da avaliação final do serviço.

Balanço Social: instrumento de planeamento e de gestão dos Recursos Humanos dos serviços e organismos, para a generalidade dos serviços públicos. incluído no respetivo ciclo anual de gestão, apresenta a caracterização quantitativa e qualitativa dos recursos humanos.

Todos eles têm como principal objetivo realizar um planeamento e avaliação anuais.

2.3 – GESTÃO DE PESSOAS E SERVIÇOS

A administração pública distingue-se dos outros tipos de administração pelo objeto em que incide (necessidades coletivas), pelo fim que visa prosseguir (o do interesse público) e pelos meios que utiliza (só pode agir conforme definido pela lei). Por sua vez, os trabalhadores e empregadores públicos têm alguns direitos, deveres e garantias distintos dos outros cidadãos, definidos por lei, estão sujeitos a avaliação de desempenho periódica que vai influenciar a progressão na carreira e, quando agem em não conformidade, a sanções disciplinares (Amaral, 2014).

2.3.1 – AVALIAÇÃO

Em Portugal a avaliação é feita através do Sistema de gestão e avaliação do desempenho (SIADAP). Este estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho (Serviços, Dirigentes e Trabalhadores) na Administração Pública. Foi estabelecido pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, alterada pela Lei 66-B/2012, de 31 de dezembro – LOE 2013.

O SIADAP visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências. Aplica-se aos serviços da administração direta e indireta do Estado, bem como, com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências dos correspondentes órgãos, aos serviços da administração regional autónoma e à administração autárquica.

Tem como objetivos: a) Contribuir para a melhoria da gestão da Administração Pública em razão das necessidades dos utilizadores e alinhar a atividade dos serviços com os objetivos das políticas públicas; b) Desenvolver e consolidar práticas de avaliação e autorregulação da Administração Pública; c) Identificar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional adequadas à melhoria do desempenho dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores; d) Promover a motivação e o desenvolvimento das competências e qualificações dos dirigentes e trabalhadores, favorecendo a formação ao longo da vida; e)

Reconhecer e distinguir serviços, dirigentes e trabalhadores pelo seu desempenho e pelos resultados obtidos e estimulando o desenvolvimento de uma cultura de excelência e qualidade; f) Melhorar a arquitetura de processos, gerando valor acrescentado para os utilizadores, numa ótica de tempo, custo e qualidade; g) Melhorar a prestação de informação e a transparência da ação dos serviços da Administração Pública e h) Apoiar o processo de decisões estratégicas através de informação relativa a resultados e custos, designadamente em matéria de pertinência da existência de serviços, das suas atribuições, organização e atividades.

Tem como princípios: a) Coerência e integração, alinhando a ação dos serviços, dirigentes e trabalhadores na prossecução dos objetivos e na execução das políticas públicas; b) Responsabilização e desenvolvimento, reforçando o sentido de responsabilidade de dirigentes e trabalhadores pelos resultados dos serviços, articulando melhorias dos sistemas organizacionais e processos de trabalho e o desenvolvimento das competências dos dirigentes e dos trabalhadores; c) Universalidade e flexibilidade, visando a aplicação dos sistemas de gestão do desempenho a todos os serviços, dirigentes e trabalhadores, mas prevendo a sua adaptação a situações específicas; d) Transparência e imparcialidade, assegurando a utilização de critérios objetivos e públicos na gestão do desempenho dos serviços, dirigentes e trabalhadores, assente em indicadores de desempenho; e) Eficácia, orientando a gestão e a ação dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores para a obtenção dos resultados previstos; f) Eficiência, relacionando os bens produzidos e os serviços prestados com a melhor utilização de recursos; g) Orientação para a qualidade nos serviços públicos; h) Comparabilidade dos desempenhos dos serviços, através da utilização de indicadores que permitam o confronto com padrões nacionais e internacionais, sempre que possível; i) Publicidade dos resultados da avaliação dos serviços, promovendo a visibilidade da sua atuação perante os utilizadores; j) Publicidade na avaliação dos dirigentes e dos trabalhadores, nos termos previstos na presente lei; k) Participação dos dirigentes e dos trabalhadores na fixação dos objetivos dos serviços, na gestão do desempenho, na melhoria dos processos de trabalho e na avaliação dos serviços e m) Participação dos utilizadores na avaliação dos serviços.

Existem três tipos, SIADAP 1, 2 e 3. São respetivamente: O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 1 (ciclo de avaliação anual); O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da

Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 2 (ciclo de avaliação de 3 a 5 anos) e O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 3 (bienal).

No SIADAP 1 (Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços), existem os seguintes parâmetros de avaliação: Eficácia, Eficiência e Qualidade. Por sua vez, podem ter uma das seguintes graduações: Desempenho bom, Desempenho satisfatório ou Desempenho insuficiente. Foram revogadas as normas que previam a atribuição da distinção de mérito aos serviços, com reconhecimento de Desempenho excelente.

A avaliação de desempenho de cada serviço assenta num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), é um documento de autoavaliação, obrigatório, anual, a ser entregue pelo organismo á sua tutela, sujeito a avaliação permanente e atualizado a partir dos sistemas de informação do serviço. Onde se evidenciam: a) a missão do serviço; b) os objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente; c) os objetivos anualmente fixados e, em regra, hierarquizados; d) os indicadores de desempenho e respetivas fontes de verificação; e) os meios disponíveis, sinteticamente referidos; f) o grau de realização de resultados obtidos na prossecução de objetivos; g) a identificação dos desvios e, sinteticamente, as respetivas causas; h) a avaliação final do desempenho do serviço.

O QUAR relaciona-se com o ciclo de gestão do serviço e é fixado e mantido atualizado em articulação com o serviço competente em matéria de planeamento, estratégia e avaliação de cada ministério. Os documentos previsionais e de prestação de contas legalmente previstos devem ser totalmente coerentes com o QUAR e estarem nele integrados. A dinâmica de atualização do QUAR deve sustentar-se na análise da envolvência externa, na identificação das capacidades instaladas e nas oportunidades de desenvolvimento do serviço, bem como do grau de satisfação dos utilizadores. Este é objeto de publicação na página eletrónica do serviço.

No SIADAP 2 (Avaliação do desempenho dos dirigentes superiores e intermédios) é feita uma avaliação anual, no termo das respetivas comissões de serviço, conforme o respetivo estatuto, ou no fim do prazo para que foram nomeados, o desempenho dos dirigentes superiores e intermédios é ainda objeto de monitorização intercalar.

A avaliação do desempenho dos dirigentes superiores efetua-se com base nos seguintes parâmetros: a) «Grau de cumprimento dos compromissos» constantes das respetivas cartas de missão, tendo por base os indicadores de medida fixados para a avaliação dos resultados obtidos em objetivos de eficácia, eficiência e qualidade nelas assumidos e na gestão dos recursos humanos, financeiros e materiais afetos ao serviço; b) «Competências» de liderança, de visão estratégica, de representação externa e de gestão demonstradas.

Quanto aos avaliadores, o dirigente máximo do serviço é avaliado pelo membro do Governo que outorgou a carta de missão. Os dirigentes superiores do 2.o grau são avaliados pelo dirigente máximo que outorgou a carta de missão. A avaliação dos dirigentes superiores do 2.o grau é homologada pelo competente membro do Governo.

A avaliação do desempenho dos dirigentes intermédios efetua-se com base nos seguintes parâmetros: a) «Resultados» obtidos nos objetivos da unidade orgânica que dirige; b) «Competências», integrando a capacidade de liderança e competências técnicas e comportamentais adequadas ao exercício do cargo.

Quanto aos avaliadores, os dirigentes intermédios do 1.o grau são avaliados pelo dirigente superior de quem diretamente dependam. Os dirigentes intermédios do 2.o grau são avaliados pelo dirigente superior ou intermédio do 1.o grau de quem diretamente dependam.

No SIADAP 3 (Sistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública), a avaliação do desempenho dos trabalhadores incide sobre os seguintes parâmetros: «RESULTADOS» obtidos na prossecução de objetivos individuais em articulação com os objetivos da respetiva unidade orgânica e «COMPETÊNCIAS» que visam avaliar os conhecimentos, capacidades técnicas e comportamentais adequadas ao exercício de uma função.

O parâmetro «Resultados» decorre da verificação do grau de cumprimento dos objetivos previamente definidos, de acordo com os principais resultados a obter, tendo em conta os objetivos do serviço e da unidade orgânica. A avaliação dos resultados atingidos é pontuada: «Objetivo superado», pontuação de 5; «Objetivo atingido», pontuação de 3; «Objetivo não atingido», pontuação de 1. A pontuação final a atribuir ao parâmetro «Resultados» é a média aritmética das pontuações atribuídas aos resultados obtidos em todos os objetivos.

O parâmetro «Competências» assenta em competências previamente escolhidas para cada trabalhador em número não inferior a cinco. A avaliação de cada competência é expressa em três níveis: «Competência demonstrada a um nível elevado», uma pontuação de 5; «Competência demonstrada», pontuação de 3; «Competência não demonstrada ou inexistente», pontuação de 1. A pontuação final a atribuir ao parâmetro «Competências» é a média aritmética das pontuações atribuídas às competências escolhidas para cada trabalhador.

A Avaliação final é o resultado da média ponderada das pontuações obtidas nos dois parâmetros de avaliação. Para o parâmetro «Resultados» é atribuída uma ponderação mínima de 60 % e para o parâmetro «Competências» uma ponderação máxima de 40 %. A avaliação final é expressa em menções qualitativas em função das pontuações finais em cada parâmetro, nos seguintes termos: Desempenho relevante, avaliação final de 4 a 5; Desempenho adequado, avaliação final de 2 a 3,999; Desempenho inadequado, avaliação final de 1 a 1,999.

É solicitado ao avaliado uma autoavaliação, que tem como objetivo envolver o avaliado no processo de avaliação e identificar oportunidades de desenvolvimento profissional. É obrigatória e concretiza-se através de preenchimento de ficha própria, a analisar pelo avaliador, se possível conjuntamente com o avaliado, com carácter preparatório à atribuição da avaliação, não constituindo componente vinculativa da avaliação de desempenho.

O reconhecimento de excelência através da atribuição da menção qualitativa de Desempenho relevante é objeto de apreciação pelo Conselho Coordenador da Avaliação, mas tem um número limitado de atribuições.

2.3.2– MÉRITO/PROGRESSÃO NA CARREIRA

A Lei 35/2014 de 20 de junho estabelece os vínculos de emprego público, que reveste as seguintes modalidades: Regime geral (que possui as carreiras de Assistente Operacional, Assistente Técnico e Técnico Superior), Regime especial (que possui a Nomeação e a Comissão de Serviço) e, por fim, o Contrato de prestação de Serviços.

O preenchimento dos postos de trabalho pode ser feito nos seguintes moldes: Concurso público; Mobilidade; Cedência de interesse público e Convite.

Para a progressão de carreira é necessário juntar os pontos aquando a avaliação bienal SIADAP. Entre 2009 e 2018 a progressão nas carreiras na função pública estava congelada. O atual Governo anunciou a correção dos salários e o descongelamento das progressões, mas existe uma grande agitação social por parte de algumas profissões quanto ao pagamento de retroativos.

2.3.3 – SISTEMA REMUNERATÓRIO

Os níveis remuneratórios correspondentes a posições remuneratórias das categorias de carreiras referidas acima são definidos no Decreto Regulamentar nº14/2008 de 31 de julho. Por exemplo, um técnico superior inicia funções na 2ª posição remuneratória com 1.201,48€ de salário mensal, e pode progredir até à 14ª posição, ou seja, 3.364,14€. Mas tendo sempre uma avaliação de desempenho adequado a cada dois anos, prevê-se que o tempo que demoraria a progredir da 2ª para a 14ª posição remuneratória seria de aproximadamente 120 anos, com uma média de 10 anos em cada transição.

Relativamente a remunerações médias mensais na administração pública em Portugal, segundo os Boletins Estatísticos da DGAEP (2018), em 2013 podemos verificar que existiu uma ligeira diminuição das remunerações médias mensais na Administração Pública, mas a partir daí até 2017 assistimos a um ligeiro aumento em todos os tipos de administração, em 2011 a média salarial na Administração Pública era de 1384,7€ e em 2018 de 1460,7€.

2.4 – PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

Planeamento Estratégico é um esforço disciplinado de produzir decisões e ações fundamentais que modelam e guiam o que uma organização é, o que faz e porque o faz (Bryson, 2004).

Diferentes organizações têm diferentes necessidades, processos, recursos e prioridades. A única coisa que têm em comum é a necessidade de uma abordagem para planejar, com orientações práticas e uma estrutura personalizável (Allison, 2005). Desta forma, o Planeamento Estratégico é uma ferramenta de apoio à gestão com vista ao desenvolvimento futuro do organismo, especificando a forma e o horizonte temporal de execução.

Questões complexas associadas à gestão no Setor Público não podem ser tratadas adequadamente com correções limitadas e de curto prazo - abordagens estratégicas e bem concebidas são cruciais para atender às necessidades de longo prazo da organização (Balanoff, 2010). O autor defende que o planeamento de uma organização deve ser feito tendo em conta um horizonte temporal abrangente, não se limitando somente ao curto prazo e, o que hoje em dia se verifica relativamente aos documentos obrigatórios na administração pública direta em Portugal, é que o seu objetivo é um planeamento anual.

Por sua vez, o Plano estratégico tem como objetivo definir a estratégia da organização a médio/longo prazo, abrangendo na sua maioria um horizonte temporal de 3 a 5 anos (Caldeira, 2009). É a elaboração, o desenvolvimento e a implementação de vários objetivos propostos e permite monitorizar o grau de execução dos objetivos e fazer as devidas adaptações que o contexto organizacional exigir.

Um Plano Estratégico é central para o desenvolvimento da organização, esta torna-se hábil para tomar decisões importantes e desenvolver uma missão e visão que vai inspirar e excitar os colaboradores e os restantes *Stakeholders* (Lund, 2006). O autor refere, desta forma, que a realização de um Plano Estratégico vai não só favorecer a motivação dos colaboradores (e caso tenham um papel mais ativo na construção e implementação do plano essa motivação pode aumentar), como também aumentar o interesse das restantes partes interessadas como os parceiros, a tutela, os destinatários dos serviços, entre outros.

Mas não só pode favorecer o alinhamento organizacional, como também, *a elaboração de um Plano Estratégico permite que o organismo possa promover a comunicação/alinhamento interno e a monitorização sistemática dos compromissos assumidos, e em conjunto com o Plano Anual de Atividades e Orçamento apresenta o caminho para a boa realização da missão do organismo* (Caldeira 2015). Neste sentido, a realização de planeamento estratégico pode ajudar na realização dos documentos obrigatórios.

Para Caldeira, o Planeamento Estratégico vem ajudar a responder a várias questões: O que vamos fazer? Como vamos fazer? Quando vamos fazer? Como vamos medir o que nos propomos a fazer? Vem, desta forma, planear a estratégia da organização nos próximos anos e completar a informação dada pelos procedimentos de execução e monitorização. Caldeira defende que o planeamento estratégico representa também o “sonho”, onde queremos que a organização se posicione nos próximos anos.

Interessa agora falar sobre a implementação de Planeamento Estratégico em Portugal, e mais especificamente no Estado. Após vários anos de estudo desta matéria através do contacto direto com o Setor Público, em 2015, Caldeira conclui que em Portugal é possível verificar que a quase totalidade das organizações públicas apresenta objetivos estratégicos e uma parte significativa já elabora planos estratégicos, mas, estes apresentam-se como documentos pesados e complexos, e muito poucas organizações definem indicadores e metas para medir o desempenho dos seus objetivos estratégicos.

Conclui igualmente que quase todas as organizações conhecem as ferramentas de monitorização estratégica e operacional e algumas têm a preocupação de fazer com que os colaboradores e *Stakeholders* mais diretos compreendam as opções estratégicas, mas é igualmente verdade que praticamente nenhuma organização revê e atualiza o Plano Estratégico, porque a estratégia não faz parte dos hábitos diários da quase totalidade das organizações.

O autor refere que ainda existem muitos organismos dos Estado que não o realizam, e refere duas razões para tal acontecimento: A primeira tem a ver com o facto de a grande parte dos organismos do Estado se centrar mais no “*cumprimento em excelência da sua missão*” enquanto que no privado dá-se mais importância à boa execução da estratégia. A segunda tem a ver com a inexistência de garantias de recursos humanos, financeiros e materiais que permitem um planeamento rigoroso a médio prazo.

Para Caldeira, o Plano Estratégico é um documento dinâmico que deve refletir o processo de aprendizagem conseguido através da elaboração dos Plano de Atividades (documento anual que define os objetivos a atingir e a estratégia para os conseguir, através de: hierarquização de iniciativas, programação de ações e mobilização de recursos) e Relatório de Atividades (relata o percurso efetuado pela organização através do grau de concretização do objetivos e iniciativas previstos no Plano de Atividades, acaba por ser um documento de prestação de contas).

Neste sentido, existem várias características essenciais que fazem um bom plano estratégico: facilmente acessível (no website do organismo); pouco extenso (máximo 45 páginas); possuir conceitos corretos; ter informação simples, clara objetiva e apresentada de forma integrada (a strategy in one page é uma boa forma de apresentar a informação) e deve envolver os trabalhadores na sua realização.

Segundo o autor, na construção de um plano estratégico, devemos pensar: “onde estamos?”, “onde queremos chegar?” e “como, quem quando e com que meios?”. Estas questões são incluídas em duas fases, o presente e o futuro. Para delinear o presente, a questão “Onde estamos” permite-nos definir a missão e os valores pelos quais nos vamos reger e realizar um diagnóstico estratégico que vai identificar quem são os motivadores e as barreiras para a organização. As seguintes questões permitem delinear o futuro, a visão, os objetivos, as metas e os indicadores para medir o processo, de seguida falta definir igualmente a estratégia, os responsáveis pela sua implementação, a calendarização e, por fim, os recursos necessários.

Desta forma, a estrutura ideal de um plano estratégico para o Setor Público em Portugal segundo Jorge Caldeira, deve ser: 1. Capa; 2. Índice; 3. Mensagem do Presidente; 4. Conclusões do diagnóstico estratégico; 5. Identidade Institucional; 6. Objetivos estratégicos, KPI e Estratégia; 7. *Tableau de Bord* 8. A Estratégia em 1 página.

Como componentes opcionais, poderão ser incluídos: Mensagem da Tutela; Processo de construção do Plano Estratégico; Reorganização interna da instituição; Arquitetura de conceitos; Glossário e Ficha técnica.

1 - CAPA:

Deve conter a identificação da organização, o nome do documento, o horizonte temporal da estratégia, o ano e mês em que foi aprovado ou entrou em funcionamento e a identificação da revisão do plano estratégico se for o caso.

2 - ÍNDICE:

Deve conter a mensagem do presidente, as conclusões do diagnóstico estratégico, a identidade institucional, os objetivos estratégicos, o tableau de bord (ou outra ferramenta) e a estratégia em uma página.

4 -DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO:

Procura caracterizar a evolução das macro variáveis, a envolvente externa onde a organização se insere, explicar as características internas (insuficiências e forças) para a sua intervenção e os desafios (ameaças e oportunidades). Reflete as conclusões da análise de vários tipos de modelos de diagnóstico estratégico, como são exemplo: Stakeholders, PEST, SWOT, entre outras.

Análise de Stakeholders:

O termo *Stakeholder* pode ser traduzido como “partes interessadas”. *Stakeholder* é qualquer indivíduo, grupo ou organização que entra em contacto com a organização. Normalmente são entre 10 a 15. Exemplos de Stakeholders de uma empresa: Clientes, Concorrentes, Fornecedores, Acionistas, Empregados, Governo, Sindicatos, entre outros.

Neste estudo a organização é considerada como pertencente a um sistema vasto onde pode usufruir de múltiplas relações, com inputs e outputs, que representam fielmente a realidade das organizações hoje em dia.

A análise de *Stakeholders* tem como objetivos: determinar os *Stakeholders* com interesses conflitantes com os da organização; eliminar ou reduzir o impacto desses conflitos no

desempenho da organização; determinar Stakeholders com interesses comuns aos da organização e fomentar parcerias capazes de potenciar o desempenho da organização.

É constituída por uma grelha de análise que define o que os stakeholders querem da instituição e o que a instituição quer dos stakeholders e também por uma matriz de análise que permite separar os stakeholders em 4 grupos distintos, em função do nível de interesse e de poder do *Stakeholder* relativamente à organização.

Análise PEST:

PEST, cuja sigla corresponde às iniciais dos quatro grupos de fatores a serem analisados: Político-Legais; Económicos; Sociais e Tecnológicos. Este modelo analisa a envolvente externa macro ambiental da organização.

Análise SWOT:

O termo SWOT é uma sigla oriunda do idioma inglês, e é um anagrama de: Forças (Strengths); Fraquezas (Weaknesses); Oportunidades (Opportunities) e Ameaças (Threats).

Segundo Caldeira, não há registos precisos sobre a origem desse tipo de análise, mas aponta-se ter sido criada por dois professores da Harvard Business School. Mas também existem autores que indicam já ser utilizada há mais de três mil anos, como cita em epígrafe um conselho de Sun Tzu: “Concentre-se nos pontos fortes, reconheça as fraquezas, agarre as oportunidades e proteja-se contra as ameaças” (SUN TZU, 500 AC).

As forças e fraquezas: são fatores internos e podem ser identificados pela posição atual da organização quanto às suas características.

As oportunidades e ameaças: são fatores externos e constituídos por previsões de um futuro enquadrado no horizonte temporal do estudo estratégico

O ambiente interno: consiste no espaço físico da organização e tudo o que nele se insere, é controlado pelos gestores da organização e é resultado das estratégias de atuação definidas pelos próprios.

O ambiente externo: é o exterior da organização, faz parte do sistema que a envolve e está fora do controle da organização.

5 - IDENTIDADE INSTITUCIONAL:

Deve conter a Missão, Visão, Valores institucionais e o Lema.

A Missão é o propósito, é o motivo da existência de uma organização. Pretende-se definir um propósito genérico, que pretende vigorar por bastante tempo, ainda que possa ser mudado com o passar dos anos.

A Visão tem como características: identificar o sonho que a liderança tem para a instituição e constituir o elo agregador dos objetivos estratégicos da instituição. Esta deve conseguir descrever a instituição atualmente e identificar o seu destino estratégico.

Os Valores Institucionais devem conseguir dotar os recursos humanos de uma cultura transversal capaz de potenciar a sua intervenção no dia-a-dia e potenciar o alinhamento estratégico. São exemplos: Transparência, Integridade, Isenção/ Imparcialidade, entre outros.

O Lema tem por objetivo reforçar uma mensagem institucional aos *Stakeholders*. Representa uma ideia expressa por uma frase curta que serve de guia/motivação para todos os interessados na organização.

6 - OBJETIVOS ESTRATÉGICOS, KPI E ESTRATÉGIA:

Deve conter o objetivo estratégico, enquadramento, estratégias e KPI's e Metas.

Objetivos Estratégicos:

Caldeira indica que os objetivos estratégicos permitem perceber o que queremos alcançar para concretizar a nossa Visão e devem ser capazes de expressar com clareza uma determinada intenção sendo esclarecedor do que a empresa pretende tanto para os colaboradores como para todos os outros interessados, indicando o que a empresa quer atingir num determinado período.

Para o autor, os objetivos devem ter várias características: serem coerentes com os planos, relevantes, simples e claros, ter ambição adequada aos recursos e serem passíveis de mensuração. É essencial que não se confundam objetivos estratégicos com objetivos

operacionais, a título de exemplo, podem ser distinguidos desta forma: Objetivo estratégico - garantir a sustentabilidade do modelo organizacional. Objetivo operacional - racionalizar as despesas correntes.

Key Performance Indicators (KPI) e Metas:

São ferramentas que servem para medir e acompanhar as nossas realizações, é também um indicador, por isso assume especial importância para a organização. Geralmente, não são mais do que 10 a 30 indicadores (Caldeira, 2015).

Existem milhares de indicadores que podem ser usados na gestão de todas as áreas das organizações, é essencial escolher quais os mais importantes (KPI) e aplicá-los, adaptando-os a cada realidade (Saraiva, 2012).

A função do KPI é quantificar o grau de performance do objetivo estratégico, são por isso fundamentais para esclarecer o verdadeiro sentido dos objetivos porque nem sempre estes conseguem ser claros na apresentação das intenções, os indicadores podem ajudar a perceber o seu verdadeiro alcance (Caldeira, 2015).

Por sua vez, para o autor, as metas têm como objetivos: eliminar a subjetividade; reforçar o compromisso; identificar a ambição; fomentar a melhoria contínua e promover a inovação.

Estratégias, responsáveis e calendário:

Após a identificação dos objetivos estratégicos, surge a questão: “Como?”. A resposta a esta questão é a definição da estratégia. Nesta fase procede-se á definição de como alcançar os objetivos propostos.

Caldeira defende que o grande objetivo do plano anual de atividades é a operacionalização do Plano Estratégico. Os sucessivos planos de atividade que, ao longo do horizonte temporal do Plano Estratégico, terão a responsabilidade de concretizar o “*sonho*” da instituição. Por isto, é importante que o Plano Estratégico tenha a capacidade de orientar os intervenientes nos contributos essenciais para a construção do plano de atividades.

7 –TABLEAU DE BORD:

O *Tableau de Bord* é apenas uma das várias ferramentas que existem várias para a gestão por objetivos, são exemplos: *Tableau de Bord*, *Balanced Scorecard*, *Dashboard*, entre outras. Esta foi a sugerida pelo autor, mas como pode não ser esta a escolhida por algumas organizações, serão definidas igualmente as restantes metodologias de seguida. Independentemente da metodologia escolhida, todas devem conter para cada objetivo estratégico os respetivos KPI e Meta, assim como o modelo de monitorização que permitirá acompanhar a execução da estratégia e o desempenho dos compromissos.

Tableau de Bord:

Produz informações de acompanhamento e de controlo, auxilia a comunicação e o diálogo a todos os níveis e cumpre a missão auxiliando o gestor na tomada de decisão (Jordan et al., 2015).

A sua evolução conduziu-o a um conjunto de indicadores financeiros e não financeiros, cujo intuito é traduzir a missão e visão da organização em objetivos, a partir dos quais são estabelecidas as variáveis-chave de ação que, por serem críticas para o sucesso do negócio, devem ser objeto de supervisão (DeBusk et al., 2003).

O *Tableau de Bord* deve ser um instrumento de gestão e de ação muito sintético, rápido e frequente não necessitando de ferramentas tecnológicas muito complexas, basta uma ferramenta como o Excel. Permite construir tabelas apresentadas em matriz e pode-se verificar a informação consoante a linha temporal (meses, trimestres, etc). Uma vantagem é que os resultados são comunicados maioritariamente através de número, fazendo desta uma das ferramentas mais usadas para se comunicar a informação da organização.

Balanced Score Card:

Este modelo surgiu para tentar responder a um conjunto de necessidades das organizações, onde uma delas era o facto de a gestão se basear apenas em indicadores financeiros.

Para a divulgação de resultados, o BSC materializa-se com a construção de um *report* de acompanhamento da performance, que se apelida mapa *scorecard* ou mapa estratégico, onde os objetivos da organização são apresentados numa matriz e orientados na horizontal pelas perspetivas: Financeira, Cliente, Processo e Aprendizagem.

O termo “Balance” porque permite equilibrar: indicadores de performance financeira e não financeira; perspetivas externas à organização (financeira e clientes) e indicadores de médio longo prazo com os indicadores de curto prazo e os indicadores de resultado com os indicadores de ação.

O termo “Scorecard” porque deriva do facto de o acompanhamento da estratégia se realizar através de um *report* periódico onde a performance dos objetivos e respetivos indicadores referentes a um determinado período de análise é visualizada á semelhança de um *Tableau de Bord*.

Existe uma relação explícita entre as quatro perspetivas: uma boa performance nos objetivos da aprendizagem induz melhorias nos processos internos que, por sua vez, geram melhorias aos olhos dos clientes e, finalmente têm impacto nos aspetos financeiros que satisfazem o acionista. Cada perspetiva pode ser explicada através de uma questão, por exemplo: na perspetiva financeira, sendo o resultado *acionistas satisfeitos*, a questão poderia ser: *que objetivos devo atingir para satisfazer os meus financiadores?*

Dashboard:

Para Caldeira, pode ser traduzido para painel de informação. É um instrumento de gestão para a monitorização que tem por objetivo servir decisores de topo, intermédios ou colaboradores, na visualização e análise da informação crítica (KPI), de modo a sustentar a tomada de decisão.

Um *Dashboard* permite: visualizar a informação numa só página; apresentar informação preferencialmente através de gráficos; não apresentar mais informação do que a estritamente necessária; destacar a informação mais relevante; realçar o presente em detrimento do passado; organizar a informação de forma lógica; utilizar o espaço de forma eficiente e apresentar um visual apelativo.

É verdade que nem sempre é fácil operacionalizar ferramentas de monitorização, existem inúmeros casos de insucesso, mas existem igualmente muitos casos de sucesso e o valor obtido para a gestão é muito superior ao investimento feito por ela (Saraiva, 2012).

A adoção destas ferramentas permite identificar e valorizar as características próprias de cada organização, reformular os processos, promover o alinhamento dos agentes interessados internos e externos e medir os resultados para que a tomada de decisão seja a mais oportuna (Furtado, 2009).

8 - ESTRATÉGIA EM UMA PÁGINA:

No essencial, procura resumir em apenas uma página o essencial do Plano Estratégico ao nível da sua missão, visão, valores, objetivos estratégicos, KPI e estratégia.

Para além de se seguir uma estrutura exemplo, são vários os fatores que podem determinar o sucesso ou insucesso da implementação de planeamento estratégico. Os autores Lund e Barksdale (2006), enumeram dez passos críticos para o sucesso na implementação de um Plano Estratégico, são eles:

1. Assentar a fundação

Especificar a importância do Plano Estratégico e incluir ferramentas que vão definir o esqueleto do plano. Identificar objetivos e horizonte temporal para os realizar. Identificar todos os participantes.

2. Analisar o ambiente da organização

Iniciar o desenvolvimento do plano. Incluir ferramentas que vão analisar o ambiente envolvente e questões a usar para recolher a informação necessária. Identificação dos atuais e futuros incentivadores dos objetivos da organização.

3. Recolher dados relevantes

Explicar porque é crucial recolher a informação necessária antes de formular a estratégia. Recolher e organizar, através das ferramentas necessárias, os dados. Avaliar a margem de erros dos dados recolhidos.

4. Analisar os dados recolhidos

Encontrar as melhores ferramentas de análise de dados. Utilizar a informação recolhida para começar a estruturar o Plano.

5. Estabelecer Missão, Visão e Valores

Este estabelecimento vai ser essencial para perceber o caminho que a organização quer percorrer para atingir os seus objetivos. O rumo que a organização quer seguir nos próximos anos vai ser agora definido.

6. Priorizar necessidades e identificar riscos

Identificar quais as necessidades prioritárias e garantir forma de as concretizar. Analisar os riscos e ultrapassá-los na medida do possível, priorizando o mais importante para a organização. Avaliar as performances da organização no passado e identificar os fracassos e sucessos.

7. Desenhar e validar a tática escolhida

Escolher qual a tática a ser adotada, esta deve corresponder ao tipo de fim que se propõe. Criar estratégias para melhorar os insucessos do passado e favorecer o sucesso no presente e futuro.

8. Priorizar a tática e os recursos

Promover o melhor uso dos recursos (pessoas, objetos, tempo e finanças). Limitar o investimento em atividades que não providenciam resultados. Fortalecer a cultura organizacional motivando os colaboradores para que estes embracem praticas profissionais mais éticas. Estandardizar o desempenho organizacional através da resolução de problemas internos relacionados com a performance da organização.

9. Documentar e comunicar o Plano

Criar uma imagem de marketing consistente, que promova as reais expectativas da organização. Encorajar os colaboradores a serem mais pró-ativos na resolução de problemas e a tentarem perceber como a estratégia afeta as suas responsabilidades.

10. Manter o Plano

É muito importante que as alterações feitas ao longo do tempo não sejam na estrutura do plano em si, mas consistam em pequenos ajustes que vão favorecer a adaptação da organização às alterações do meio envolvente.

No fundo, os autores descrevem todas as ações fundamentais que devem ter lugar aquando da construção, implementação e avaliação de um Plano Estratégico.

Para estes, o uso de planeamento estratégico varia consoante as organizações, que usam este tipo de planeamento para fazer um planeamento das suas atividades, mecanizar os fundos de acordo com o seu orçamento, comunicar com os colaboradores, criar uma descrição básica da empresa para novos colaboradores, ajudar no planeamento dos desempenhos individuais, entre outros.

Defendem ainda que o Plano Estratégico é a “base” do futuro da organização, deve ser usado para planear e avaliar o desempenho organizacional, estabelecer objetivos, comunicar e estabelecer um planeamento financeiro.

CAPITULO 3- PLANO DE INVESTIGAÇÃO

A questão de pesquisa da presente dissertação é: ***A implementação de técnicas de gestão privada pode ser uma ferramenta útil no desempenho das organizações públicas?***

Tendo já decidido que o objetivo era explorar o planeamento estratégico, tentou-se perceber como se poderia comprovar a crença de que esta ferramenta de gestão pode ser muito útil em qualquer organismo público. Inicialmente pensou-se em fazer uma comparação entre organizações do Setor Público e do privado, mas percebeu-se que seria muito difícil de conseguir resultados que comprovassem o que queria, pois não são comparáveis.

Ao analisar teses de mestrado sobre este tema, realizadas em várias universidades em Portugal, percebeu-se que nunca tinha sido feita uma análise geral sobre a implementação de planeamento estratégico nas instituições públicas. As teses feitas tinham como objetivo a realização de um plano estratégico na entidade onde o mestrando trabalhava no momento, porque esta ainda não o tinha realizado. Considerando que a entidade onde a autora da presente dissertação trabalha já realiza planeamento estratégico há vários anos e, considera este tema de extrema importância para o seu bom funcionamento, a realização de um plano estratégico estava fora de questão.

Tornou-se claro que a melhor forma de fazer este estudo era reunir informação do número máximo de organismos que fosse possível, para poder através da análise dos dados recolhidos, perceber como está a funcionar a construção e implementação do planeamento estratégico nos organismos que escolheram investir nesta ferramenta de gestão.

Tornou-se importante tentar perceber qual a opinião dos dirigentes das organizações públicas da Administração Direta do Estado relativamente à adoção do planeamento estratégico e como este pode ajudar na realização de objetivos e na repercussão da sua missão.

Desta forma, o presente estudo procura saber porquê as organizações têm optado pela realização do planeamento estratégico e qual a importância que esta decisão tem.

O plano de investigação vai ser dividido em quatro fases: 1 - Escolha das entidades para estudo; 2 - Formulação do questionário; 3 - Recolha e análise de dados e 4 – Conclusões.

3.1 – ESCOLHA DAS ENTIDADES PARA ESTUDO

Tendo em conta que a realização de um plano estratégico é facultativa para os organismos, apenas se poderiam estudar os organismos que optassem por fazê-lo. E a melhor forma encontrada para recolher os dados foi através da realização de um inquérito direccionado aos responsáveis por este planeamento em cada organismo.

É um fato que a informação que é prestada terá algum grau de subjetividade pois baseia-se na opinião de um colaborador. Mas, ao mesmo tempo, esta opinião vai ser fundamentada por dados concretos que se obtiveram no organismo, como por exemplo a taxa de sucesso na execução dos objetivos. Ainda assim, este estudo pode representar uma visão geral muito interessante e bastante representativa de como a implementação de planeamento estratégico está a decorrer nos organismos públicos.

A população do presente estudo são todos os organismos da Administração Direta do Estado que realizem planeamento estratégico, todos foram contactados para responderem ao inquérito. A amostra deste estudo corresponderá ao número de organismos que responderem voluntariamente ao questionário, cujos dados irão representar a população total.

De acordo com a informação apresentada no Sistema de Informação da Organização do estado (SIOE), existem atualmente 972 entidades da Administração Direta do Estado, representando este número a população em estudo.

Relativamente á população total, existem 17 ministros no atual Governo: Negócios Estrangeiros, Presidência e Modernização Administrativa, Finanças, Defesa Nacional, Administração Interna, Justiça, Economia, Cultura, Ciência Tecnologia e Ensino Superior, Educação, Trabalho Solidariedade e Segurança Social, Saúde, Planeamento, Ambiente e Transição Energética, Agricultura Florestas e Desenvolvimento Rural e Mar. Estes Ministérios, por sua vez, têm vários organismos sob a sua alçada.

Serão contabilizados apenas os organismos considerados como entidades no sistema SIOE, sob a alçada de cada Ministério, que pertencem á Administração Direta do Estado. Pois só estes terão autonomia suficiente e uma estrutura considerável para realizar um planeamento estratégico específico para os seus serviços.

3.2 – FORMULAÇÃO DO QUESTIONÁRIO

Optou-se por construir o questionário de tipo quantitativo, onde a quase totalidade das perguntas são de resposta fechada. Foram colocadas algumas caixas de texto onde se pensava serem pertinentes, criando assim uma resposta aberta, de forma a dar a possibilidade de explicação de algumas respostas. Seja de que forma for, o objetivo era que as perguntas fossem concretas, diretas, de fácil resposta e que o inquérito tivesse uma duração média de dois minutos, para poder aumentar o número de respostas.

Algumas variáveis que se pretendem analisar nas três fases do plano estratégico são: 1 - Construção: desafios na construção de um plano estratégico; 2 - Implementação: o que foi e não foi possível implementar, qual a adesão (alinhamento estratégico) e 3 - Resultados: o que foi alcançado com a sua implementação, quais os fatores críticos de sucesso.

As perguntas formuladas de seguida têm como objetivo perceber se a implementação de um planeamento estratégico pode ser uma ferramenta de gestão muito útil na administração pública direta relativamente a:

MELHORIA NO DESEMPENHO INSTITUCIONAL: (estratégico e operacional)

Pergunta 1 – Na sua opinião geral, a realização de um plano estratégico com horizonte temporal de 3 a 5 anos contribui para que o organismo consiga seguir o rumo a que se propõe? (escala 1 a 5)

Pergunta 2 - Se este não existisse, pensa que o organismo conseguiria atingir os mesmos resultados? (sim/não)

MELHORIA DO PLANEAMENTO OPERACIONAL:

Pergunta 3 - Ao longo do processo foram feitos ajustes ao plano estratégico? (sim/não)
Se não, porquê? (resposta aberta)

Pergunta 4 – Tendo em conta a ambição do plano, de uma forma geral, indique o nível de realização do mesmo relativamente à percentagem do que foi possível implementar (0%; 25%; 50%; 75%; 100%)

ALINHAMENTO ORGANIZACIONAL DOS FUNCIONÁRIOS:

Pergunta 5 - O plano estratégico é divulgado por todos os colaboradores do organismo?
(sim/não)

Pergunta 6 - Qual o nível de participação destes ao longo de todo o processo? (escala 1 a 5)

Pergunta 7 – Sente que concordam com os objetivos propostos e sentem-se motivados a cumpri-los? (sim/não/indiferente)

MELHORIA DA MONITORIZAÇÃO DOS RESULTADOS ALCANÇADOS E RESPETIVA PRESTAÇÃO DE CONTAS:

Pergunta 8 – A realização de planeamento estratégico torna-se útil para a apresentação dos documentos obrigatórios como o QUAR ou o Relatório de Atividades e Contas?
(sim/não/indiferente)

Pergunta 9 – Quais foram os desafios que encontrou aquando a implementação do plano estratégico? (escolher: clarificar um rumo a seguir; definição de objetivos e metas; aplicação das ferramentas de monitorização; cativar as chefias para a sua visão; adesão dos colaboradores; falta de recursos para a implementação; outro – resposta aberta)

Pergunta 10 - Quais são os principais benefícios que a realização de planeamento estratégico trouxe para o organismo? (escolher: melhoria do desempenho institucional; melhoria do planeamento operacional; alinhamento organizacional dos funcionários; melhoria da monitorização dos resultados alcançados e respetiva prestação de contas; outro - resposta aberta).

3.3 – RECOLHA E ANÁLISE DE DADOS

Quanto á realização do questionário, o objetivo foi criar um questionário anónimo, rápido e simples, ao qual o inquirido tivesse facilmente acesso. Existem alguns softwares muito bons para recolha e tratamento de dados, que podem facilmente ser exportados para ferramentas de análise como o Excel. A plataforma escolhida foi a surveymonkey.

Para tal, através do email institucional do ISCTE-IUL, foi enviado o seguinte email para todos os organismos da Administração Direta do Estado:

Exmo.(a) Sr.(a)

O meu nome é Elisabete Fialho, técnica superior nos Serviços Sociais da GNR, e venho por este meio solicitar, no âmbito da minha dissertação de mestrado em Administração Pública no ISCTE-IUL, a sua colaboração na resposta a um breve e anónimo questionário.

A demora estimada do seu preenchimento são 2 minutos, preciosos para estudar o planeamento estratégico nos organismos da administração direta do Estado. Agradeço a sua colaboração.

O questionário só se aplica a organismos que realizaram e/ou realizam planeamento estratégico, no entanto agradeço uma resposta ao email caso não realize e com a justificação de não o fazer, sendo esta uma informação interessante para o estudo.

Link para acesso ao questionário a ser respondido até dia 15 de Maio de 2019:
<https://pt.surveymonkey.com/r/J88338B>

Obrigada pela atenção prestada, com os melhores cumprimentos,

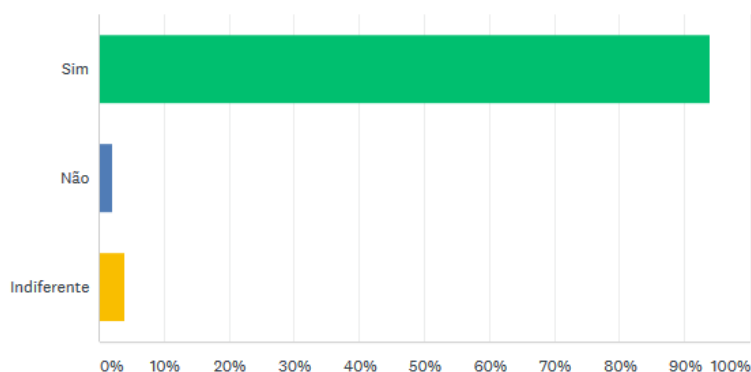
Elisabete Fialho

O inquérito obteve 182 respostas, perfazendo uma amostra de 18,7% relativamente á população total.

As respostas serão analisadas de seguida:

P1

Na sua opinião geral, a realização de um plano estratégico com horizonte temporal de 3 a 5 anos contribui para que o organismo consiga seguir o rumo a que se propõe?



OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS
Sim	94,00%
Não	2,00%
Indiferente	4,00%

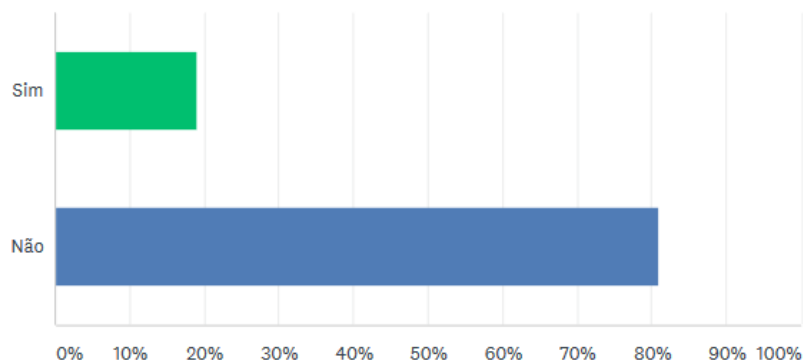
Nesta primeira pergunta o objetivo era tentar obter uma visão geral da importância que o planeamento estratégico poderia ter para os organismos. De facto, a resposta correspondeu às expectativas, 94% dos organismos responderam que a realização de um plano estratégico com um horizonte temporal de 3-5 anos contribui, sem dúvida, para que o rumo pretendido seja alcançado.

Não se consegue perceber porque existem 2% a responderem que não, talvez tenham tido más experiências com a formulação e/ou implementação do plano. Esta informação não quer dizer que se ponha em causa a possível eficácia desta ferramenta, pode denunciar, por exemplo, algum problema na formulação de objetivos, a falta de recursos para a concretização ou até a falta de conhecimentos para aplicar as ferramentas de monitorização.

Os 4% que indicaram indiferente são uma minoria e não consideram que o plano tenha tido importância na melhoria dos seus serviços, nestes casos teria que ser feita uma análise mais aprofundada para perceber as razões dessa indiferença.

P2

Se este não existisse, pensa que o organismo conseguiria atingir os mesmos resultados?



OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS
Sim	19,00%
Não	81,00%

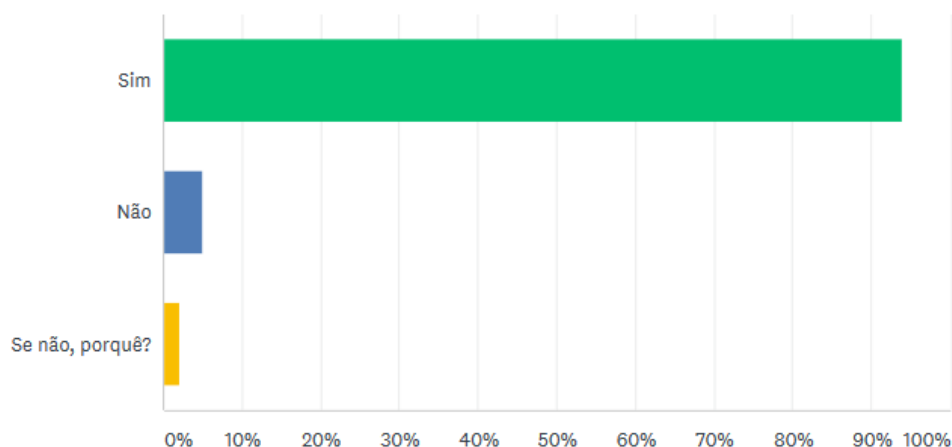
Na segunda pergunta, tenta-se perceber a informação de outra forma, agora relativamente aos resultados, pretende-se saber se relativamente aos resultados que a organização pretende alcançar, se optar pela não realização de um plano estratégico, poderá ter mais dificuldade em atingi-los? Através da análise das respostas denoto que 81% das organizações deposita grande confiança na realização de um plano estratégico e nos benefícios que este pode trazer consigo.

Dos 20% que referiram o contrário, tendo em conta as respostas da pergunta anterior, onde a quase totalidade das respostas reflete que as organizações depositam confiança no plano e demonstram a sua importância, podem ter referido que realmente a organização pode conseguir os mesmos resultados, mas não tendo o fator facilitador, o plano, poderia ter que percorrer um caminho mais difícil para o conseguir. Porque, de facto, a realização do plano obriga a pensar no futuro, a definir objetivos e metas claros e atingíveis, a clarificar o rumo que a organização quer seguir. Depois de o criar, fica mais claro para a organização qual o melhor caminho para si. E se, como acontece muito frequentemente, os trabalhadores em funções públicas saírem do organismo, nomeadamente os cargos dirigentes, o rumo mantém-se e a missão do organismo continua coerente, não mudando a cada mudança de dirigente,

mantendo sempre como prioridade o bem-estar da organização antes de qualquer outro interesse.

P3

Ao longo do processo foram feitos ajustes ao plano estratégico?



OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS
Sim	94,00%
Não	5,00%
Se não, porquê?	Respostas 2

3.1

Mostrando 2 respostas

- ☐ Um plano estratégico de 3 a 5 anos não é implementado.
17/04/2019 10:44 [Visualizar as respostas do respondente](#) [Adicionar tags](#)
- ☐ falta de interesse do estado
17/04/2019 09:52 [Visualizar as respostas do respondente](#) [Adicionar tags](#)

A terceira pergunta é de extrema importância, visto que as alterações ao plano são essenciais num contexto em constante mudança que vivemos atualmente, quando estas não existem pode significar que as organizações não têm tempo para dedicar ao plano ou não lhe estão a dedicar a importância necessária. E quando não se fazem alterações necessárias certos objetivos podem deixar de fazer sentido, pois quando forem avaliados, 5 anos depois da sua elaboração, podem já não ter importância para a organização e, por outro lado, outros podem ser essenciais.

Desta forma, é essencial que as organizações revejam o plano periodicamente e façam as alterações necessárias a seu tempo para que este não perca a sua eficácia. É de conhecimento geral que há falta de recursos humanos nos serviços diretos da administração pública de uma forma geral e que, as tarefas obrigatórias do dia-a-dia absorvem todo o tempo disponível, fazendo com que, algo que não seja obrigatório como a realização do plano e a sua manutenção sejam esquecidos ou postos de parte. Daí que a literatura nesta área aponte para que, tradicionalmente, as organizações da administração pública direta em Portugal não tenha por hábito rever e fazer alterações ao plano estratégico. Apesar deste fato, a resposta a esta pergunta foi bastante positiva, 94% das organizações diz já ter feito ajustes ao plano estratégico.

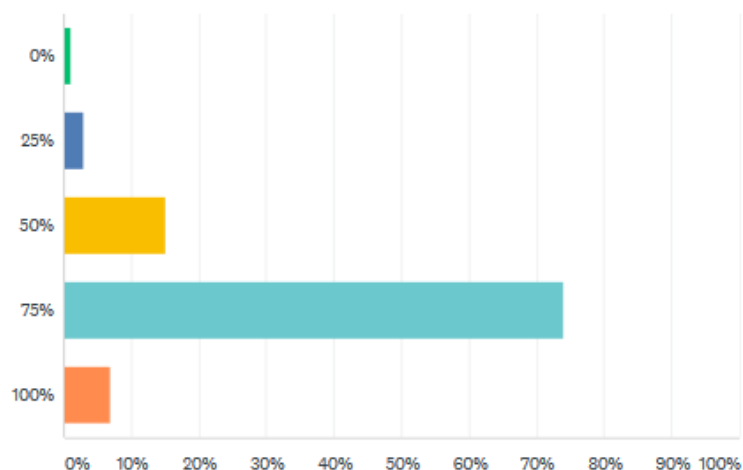
Optou-se por colocar também uma opção de resposta aberta para possibilitar aos organismos explicarem o porquê de não fazerem alterações. Uma percentagem muito reduzida respondeu que não fazia, apenas 5%. Dessas, apenas duas organizações quiseram partilhar o porquê, infelizmente denota-se que estas respostas não são muito conclusivas, e desta forma, não permitem obter nenhuma informação essencial.

A primeira resposta *Um plano estratégico de 3 a 5 anos não é implementado* é de difícil compreensão. Não se percebe o porquê desta afirmação, existe a possibilidade de a organização ter tentado implementar um plano, mas por diversos entraves não ter conseguido, pode querer dizer que este horizonte temporal, na sua opinião, não é o mais correto, entre outras explicações. De qualquer forma, não explica a verdadeira razão pela qual a organização não faz as alterações necessárias ao plano.

A segunda resposta *Falta de interesse do Estado* já pode trazer mais conteúdo e vem ao encontro do que já foi referido, com a falta de recursos e a necessidade de realização das tarefas obrigatórias diárias, as organizações muitas vezes optam por não dedicar o seu tempo a algo que não é obrigatório.

P4

Tendo em conta a ambição do plano, indique de uma forma geral o nível de realização do mesmo, relativamente à percentagem do que foi possível implementar



OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS
▼ 0%	1,00%
▼ 25%	3,00%
▼ 50%	15,00%
▼ 75%	74,00%
▼ 100%	7,00%

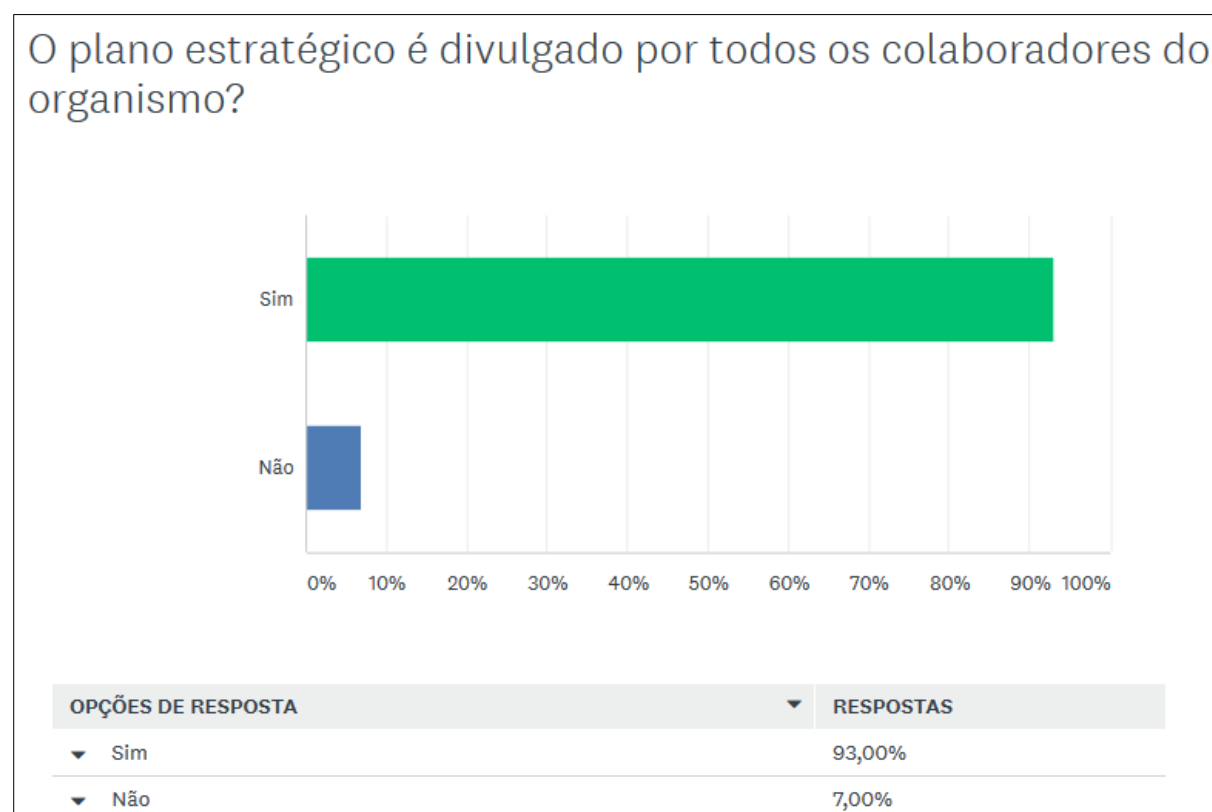
Na pergunta 4 pretendia saber-se qual o nível de implementação do plano, uma informação essencial para perceber a eficácia do mesmo e qual o esforço por parte dos organismos para que os objetivos sejam realizados e as metas atingidas. As respostas são muito satisfatórias, uma implementação de 100% seria o desejável e, embora apenas 7% das organizações consiga implementar 100%, pode querer dizer, por exemplo, que os objetivos são muito ambiciosos e dificilmente concretizáveis. É essencial que aquando da elaboração dos objetivos estratégicos, se tenha em conta que estes devem ser sim ambiciosos, mas não demasiado, pois têm que ser concretizáveis tendo em conta os recursos que a organização possui ao seu dispor.

Tendo em conta todas as variantes, uma realização de 75% parece ser bastante razoável, e tendo em conta que a grande maioria (74% das organizações) consegue implementar 75% do que se propõe, é realmente satisfatório. A implementação de 50% significa que algo se passa

e a organização deve, sem dúvida, tentar melhorar tanto na fase de formulação como na implementação os objetivos. Mais ainda devem se preocupar em melhorar as organizações que implementaram apenas 25% do plano, que representam 3% do universo.

O facto de 1% não ter conseguido implementar nenhum dos objetivos do plano pode indicar que houve algum problema na formulação ou implementação do mesmo que o tenha feito, por exemplo, não ter sido sequer tentado por em prática.

P5



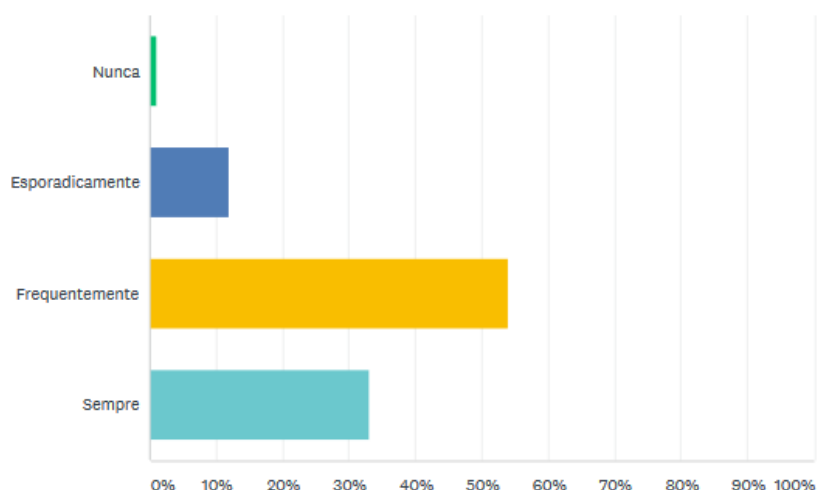
Uma parte extremamente importante de todo o processo é o esforço que a organização deve fazer, nomeadamente as chefias, para que os trabalhadores em funções públicas do respetivo organismo sejam parte ativa no plano. Devem ser postas em prática técnicas para que estes participem tanto na formulação como na implementação e se sintam parte integrante, consequentemente a sua motivação aumente e, com ela, o seu desempenho melhore.

As respostas demonstram que as organizações se preocupam na sua grande maioria (93%) em divulgar o plano por todos, os colaboradores do organismo, sem exceção.

Para além da divulgação dentro do organismo, embora não faça parte do questionário enquanto pergunta, é importante que as organizações divulguem o plano estratégico para o exterior, no seu website por exemplo, possibilitando que todos os *Stakeholders* tenham conhecimento da sua estratégia, favorecendo a transparência e confiança no organismo.

P6

Os colaboradores são envolvidos nos processos de construção e implementação do plano estratégico, sendo convidados ou voluntariamente dando o seu contributo?



OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS
▼ Nunca	1,00%
▼ Esporadicamente	12,00%
▼ Frequentemente	54,00%
▼ Sempre	33,00%

Na continuação da pergunta interior, para além da divulgação, considerou-se de extrema importância saber se os colaboradores são envolvidos em todo o processo, quer por convite por parte do organismo, quer por iniciativa própria por parte dos próprios colaboradores.

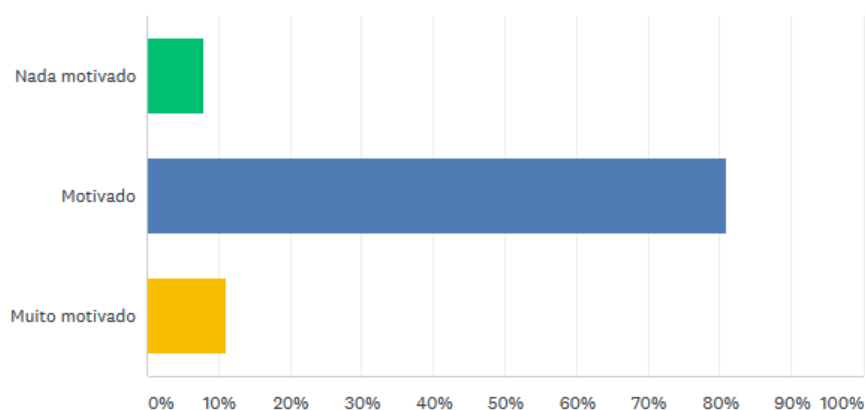
O desejável seria que os colaboradores fossem sempre envolvidos no processo, embora apenas 33% o faça. Nesse aspeto deveria haver uma especial atenção por parte dos organismos, pois é essencial que os colaboradores de todos os departamentos e áreas distintas participassem dando o seu contributo enriquecedor. Normalmente existe um departamento responsável pela realização, entre outros documentos, do plano estratégico, e nele é comum haver apenas um funcionário responsável diretamente pela sua realização, é importante que este tenha o contributo das várias secções para que o plano seja coerente e adaptado às necessidades reais do organismo no seu todo.

Sensivelmente metade dos organismos envolve frequentemente os colaboradores no processo (54%), o que demonstra um esforço considerável por parte dos organismos.

Infelizmente 12% dos organismos apenas envolve os colaboradores apenas esporadicamente e 1% nunca envolveu.

P7

Considera que se sentem motivados a cumprir os objetivos propostos?



OPÇÕES DE RESPOSTA

- ▼ Nada motivado
- ▼ Motivado
- ▼ Muito motivado

RESPOSTAS

8,00%

81,00%

11,00%

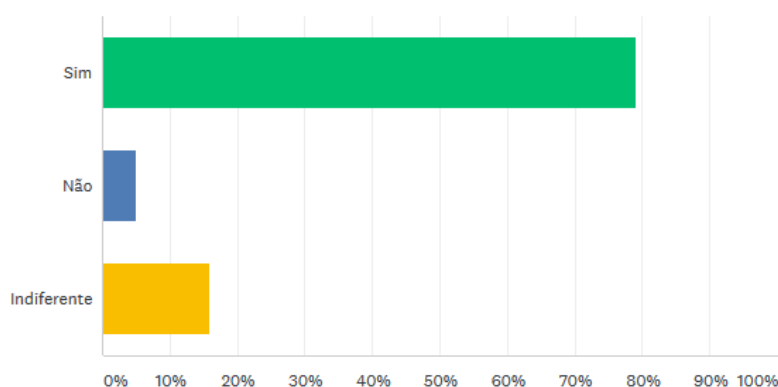
Nesta pergunta o desejável seria que todos os colaboradores se sentissem muito motivados, o que sabemos ser bastante difícil. O resultado desta pergunta demonstra precisamente isso, apenas 11% dos organismos considera que os colaboradores se encontram muito motivados.

No entanto, a grande maioria (81%) considera que os colaboradores se encontram motivados, o que é, já por si, um bom sinal, indicando o esforço da entidade em criar um ambiente propício para que o colaborador se sinta bem no seu local de trabalho. Sendo a motivação um fator de retenção dos colaboradores e, tendo em conta a escassez de recursos humanos que se verifica, os organismos deveriam avaliar periodicamente os níveis de motivação dos seus colaboradores e tentar perceber quais são as suas necessidades reais para proporcionar uma satisfação no trabalho superior.

Relativamente às entidades que consideram que os colaboradores não se encontram motivados (8%), deveriam considerar este resultado como um alerta e começar a pôr em prática estratégias para aumentar a motivação dos colaboradores. Criando assim uma situação de win-win, onde todas as partes têm a ganhar.

P8

A realização de planeamento estratégico torna-se útil para a apresentação dos documentos obrigatórios como o QUAR ou o Relatório de Atividades e Contas?



OPÇÕES DE RESPOSTA



Sim



Não



Indiferente

RESPOSTAS

79,00%

5,00%

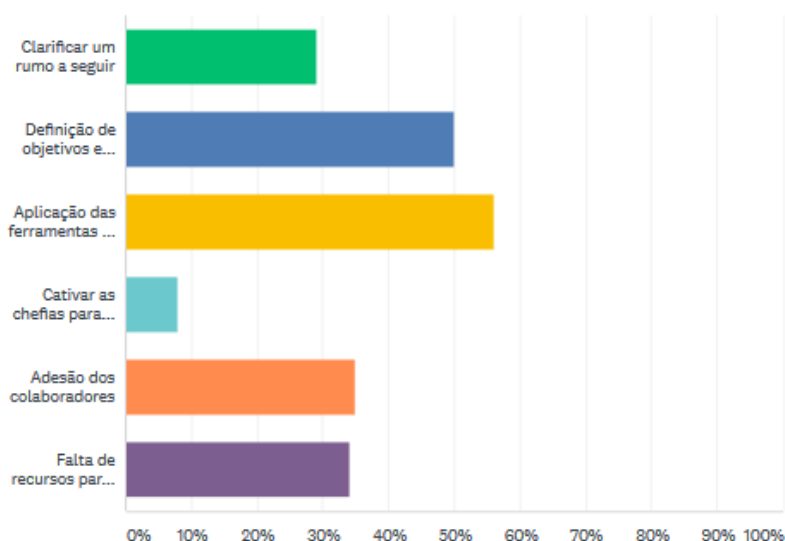
16,00%

Tendo em conta que as organizações necessitam entregar anualmente os documentos obrigatórios para a sua avaliação, interessa saber se a realização de planeamento estratégico funciona como um facilitador para a formulação desses documentos.

De facto, demonstrou-se que sim, porque 79% das organizações refere que se torna útil. Apenas 5% considera que não e 16% refere ser indiferente.

P9

Quais foram os desafios que encontrou aquando da implementação do plano estratégico?



OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS
▼ Clarificar um rumo a seguir	29,00%
▼ Definição de objetivos e metas	50,00%
▼ Aplicação das ferramentas de monitorização	56,00%
▼ Cativar as chefias para a sua visão	8,00%
▼ Adesão dos colaboradores	35,00%
▼ Falta de recursos para a implementação	34,00%

9.1

Mostrando 3 respostas		
☐	Instabilidade dos recursos humanos. Os docentes de um Agrupamento de Escolas podem mudar anualmente	
17/04/2019 15:30	Visualizar as respostas do respondente	Adicionar tags ▼
☐	Não existe implementação do plano estratégico	
17/04/2019 10:44	Visualizar as respostas do respondente	Adicionar tags ▼
☐	Alinhamento das pessoas relativamente aos objetivos e metas da Organização	
17/04/2019 09:02	Visualizar as respostas do respondente	Adicionar tags ▼

Na pergunta 9 tentou-se apurar quais os maiores desafios que as organizações encontram para a formulação e implementação do plano estratégico. Através da análise das respostas podemos verificar que estas estão muito dispersas e, tendo em conta que poderiam enumerar várias alíneas, concluímos que são várias as dificuldades que as organizações têm que ultrapassar.

Apesar disto, conseguimos denotar a dificuldade que mais se destaca é a *aplicação das ferramentas de monitorização*. Esta dificuldade é de fácil compreensão, porque as ferramentas como o *Tableau de Bord*, *Dashboard* ou *Balanced Score Card* podem não ser muito intuitivas e quem não teve formação prévia para a sua realização pode ter algumas dúvidas. E para além do mais, estas ferramentas devem ser adaptadas aos objetivos e metas da organização, que por sua vez, não são fáceis de definir e contabilizar. Neste sentido, comprovamos que a segunda maior dificuldade é a *definição de objetivos e metas* com 50%.

Estes são alguns dos grandes entraves á realização e implementação de planeamento estratégico. Uma forma da organização combater estas dificuldades é proporcionar formação aos colaboradores, com profissionais qualificados, para que estes fiquem munidos de ferramentas para a implementação e monitorização do plano ao longo dos anos que durar o período da sua vigência.

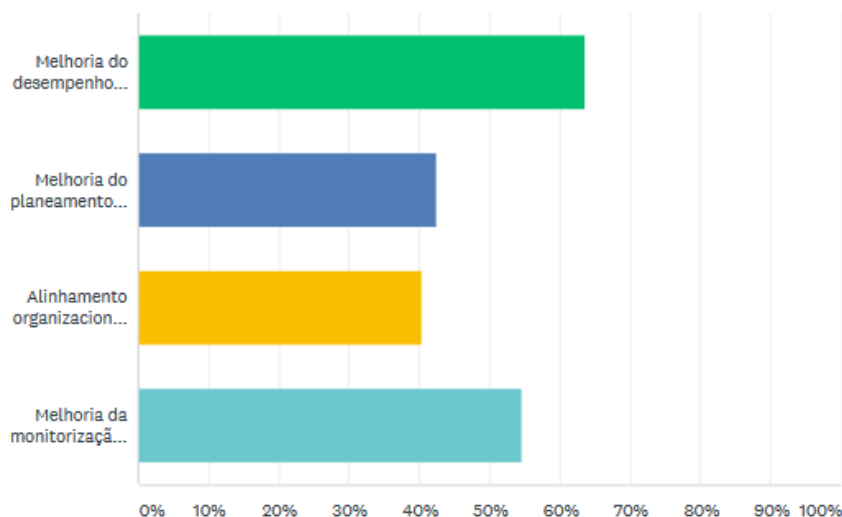
Por sua vez, a hipótese menos votada com 8% é *cativar as chefias para a sua visão*, não sabemos se por denotar que as chefias não depositam muito do seu tempo nesta análise ou se por confiar no elemento encarregue da realização do plano, não se opõem às suas ideias.

Para além das hipóteses lançadas, optou-se por proporcionar às organizações a hipótese de enumerarem elas próprias outros desafios que não tenham sido ainda enunciados. Desta forma, as três entidades que decidiram expressar-se referiram: *instabilidade dos recursos humanos, não existe implementação do plano estratégico e alinhamento das pessoas relativamente aos objetivos e metas da organização*.

Como já foi referido anteriormente, o facto de os recursos humanos serem escassos e ainda para mais, mudarem constantemente, dificulta em muito este processo. Se durante os 3 a 5 anos de implementação os responsáveis mudarem várias vezes, torna-se muito complicado continuar a estratégia de uma forma coerente. Por outro lado, o alinhamento estratégico dos colaboradores é essencial, merecendo por isso lugar de destaque neste questionário, é necessário que a organização implemente estratégias para que estes se mantenham motivados.

P10

Quais são os principais benefícios que a realização de planeamento estratégico trouxe para o organismo?



OPÇÕES DE RESPOSTA

▼ Melhoria do desempenho institucional

63,64%

▼ Melhoria do planeamento operacional

42,42%

▼ Alinhamento organizacional dos colaboradores

40,40%

▼ Melhoria da monitorização dos resultados alcançados e respetiva prestação de contas

54,55%

10.1

Mostrando 2 respostas

☐ Economia de esforço(tempo e recursos)
17/04/2019 11:55
[Visualizar as respostas do respondente](#) [Adicionar tags ▼](#)

☐ Não existe implementação do plano estratégico
17/04/2019 10:44
[Visualizar as respostas do respondente](#) [Adicionar tags ▼](#)

Na pergunta 10 faltava contrabalançar os desafios com os benefícios da implementação do planeamento estratégico. Esta pergunta vem fornecer a informação que desde o início se tentou perceber: quais os benefícios que a realização de planeamento estratégico pode trazer para o organismo?

Mais uma vez as respostas foram díspares, o que indica que todas as hipóteses possíveis de escolha eram facilmente identificáveis como benefícios. O benefício que mais se verifica, com 63% é a melhoria no desempenho institucional. De seguida, com 54%, os organismos referem a melhoria da monitorização dos resultados alcançados e da respetiva prestação de contas. Em terceiro lugar, o benefício referido é a melhoria do planeamento operacional com 42%. Por último, com 40%, alinhamento organizacional dos colaboradores.

Para além das hipóteses lançadas, foi novamente dada a oportunidade de as organizações enumerarem elas próprias outros benefícios que não tenham sido ainda enunciados. Desta forma, as duas entidades que decidiram expressar-se referiram: *economia de esforço (tempo e recursos)* e *não existe implementação do plano estratégico*.

Quanto á última afirmação *não existe implementação do plano estratégico*, tendo em conta respostas semelhantes anteriormente dadas, e apesar de ter sido pedido apenas a organizações que realizem planeamento estratégico a resposta ao questionário, é possível que pelo menos uma delas tenha respondido ao questionário mesmo não tendo adotado o plano, e desta forma tenha respondido que não existe implementação. Como o questionário é anónimo não existe como apurar esta informação, mas caso esta afirmação seja verdadeira, não afeta as outras respostas e assim os dados obtidos na sua generalidade.

3.4 – CONCLUSÕES

Através da análise dos dados obtidos, pretendeu-se obter informação que indicasse qual o estado atual da implementação de planeamento estratégico nas organizações públicas a estudar.

Pretendeu-se perceber se o planeamento estratégico é uma ferramenta de gestão importante para quem a utiliza, quais os maiores desafios na sua implementação e se, na generalidade, as organizações pensariam da mesma forma sobre este tema ou se os resultados seriam muito dispares.

Através da análise dos dados obtidos podem-se chegar a várias conclusões. Os organismos da Administração Direta do Estado que realização planeamento estratégico atualmente, têm as seguintes características:

Reconhecem a importância do planeamento estratégico, referindo que a organização provavelmente não conseguiria atingir os mesmos resultados caso não o tivessem implementado.

Encaram o plano com seriedade, fazendo ajustamentos ao mesmo quando necessário e conseguem implementar 75% na sua generalidade.

Divulgam o plano por todos os colaboradores, apoiam-nos para que muito frequentemente contribuam para a implementação e põem em prática estratégias para que estes se mantenham motivados.

Partilham da opinião que o plano estratégico é uma ferramenta de gestão útil para a apresentação dos documentos obrigatórios como o QUAR e o Relatório de Atividades e Contas.

Enumeram os desafios para a implementação, referindo que a aplicação das ferramentas de monitorização e a definição de objetivos e metas são os fatores mais desafiantes.

Fazem referência a vários benefícios da implementação de planeamento estratégico, como a melhoria no desempenho institucional e a melhoria na monitorização dos resultados e na respetiva prestação de contas.

CONCLUSÃO

Pode considerar-se que os objetivos da realização do presente estudo foram cumpridos.

No capítulo 1 foi feita uma introdução ao tema, foi caracterizada a administração pública em geral e especificamente a portuguesa, a sua evolução e o estado atual.

No capítulo 2 foi caracterizado o processo de planeamento estratégico, e onde foi tentada uma representação da sua importância, e de como pode fazer a diferença quando implementado na sua plenitude. Aqui foi inclusive mencionado como deve ser constituído um plano estratégico nas organizações públicas em Portugal e o retrato possível do estado do planeamento estratégico nas mesmas.

No capítulo 3, através da análise do questionário foi possível perceber, para as organizações da Administração Direta do Estado português: quais os principais desafios à realização do planeamento estratégico, como é visto pelos colaboradores, que percentagem do que se propôs costuma ser concretizada, se o desempenho do organismo mudou com a sua realização e, por fim, quais os benefícios da implementação de planeamento estratégico na Administração Direta do Estado.

Um estudo do género nunca tinha sido realizado nos organismos da Administração Pública Direta em Portugal, sendo assim considerado inédito e trazendo consigo informação real e atual que nunca tinha sido analisada, permitiu perceber qual a opinião das organizações quanto à realização de planeamento estratégico. Contudo, pode-se considerar que uma das limitações deste estudo consistiu no facto de ser realizado somente em instituições da administração direta do Estado. Em futuras investigações, sugere-se que seja alargado a organismos dos restantes tipos de administração estadual.

Tendo em vista a melhoria do desempenho dos serviços públicos, deveriam ser feitos mais estudos semelhantes que estimulassem uma implementação de características de reforma na gestão pública, possibilitando que esta se adapte ao contexto de constante mudança social dos últimos tempos. Isto porque, apesar de já ser habitual a definição de objetivos plurianuais, é ainda muito reduzido o número de organismos que optam pela implementação de planos estratégicos segundo Carlos Caldeira (2015). Desta forma, denota-se que infelizmente o planeamento existente continua a ser maioritariamente operacional e orientado para o curto prazo, de forma anual.

BIBLIOGRAFIA

Aberbach, J.D. et al. (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press (pp. 234-300).

Amaral, D.F. (2014), *A administração Pública: conceito de administração, Curso de Direito Administrativo* Coimbra, Almedina (Vol I, 3ª ed., 8ª reimpressão) (pp. 193-207).

Banco BPI (2014), *Emprego Público em Portugal e no Contexto da Zona Euro* (online), consultado a: 19/01/2019. Disponível Em: http://www.bancobpi.pt/content/conn/UCM/uuid/dDocName:PR_WCS01_UCM01006693.

Banco de Portugal (2013), *Para uma reforma abrangente da organização e gestão do sector público - Towards a Comprehensive Reform of Public Governance* (online), consultado a: 11/01/2019. Disponível em: http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2013/05/VolumeProceedings_ReformaSectorPublico-jan2013.pdf.

BANCO MUNDIAL (2017), *World Development Indicators* (online), consultado a: 16/01/2019. Disponível em: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD&country=EUU>.

Behn, R. (1998), *O novo paradigma da administração pública e a busca da accountability democrática*, RSP: Revista do Serviço Público (Vol. 49, n. 4). (pp. 5-45).

Bresser-pereira, L. C. (1998), *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*, (Ed. 34), Brasília, ENAP (pp. 55-72).

Bryson, Jon (2004), *Strategic planning for public and nonprofit organization*, Jossey-Bass, Califórnia, A Wiley Imprint (pp. 73-81).

Caldeira, Jorge (2012), *100 Indicadores de Gestão*, Lisboa, Almedina. (pp.10-27).

Caldeira, Jorge (2009), *Monitorização da Performance Organizacional*, Lisboa, Almedina (pp. 20-78).

- Caldeira, Jorge (2009) *BalancedScorecard no Estado*, Lisboa, Almedina. (pp.54-116).
- Caldeira, Jorge (2015), *Guidelines para a elaboração do plano estratégico – Boas práticas no setor público*, Lisboa, Estratégia Elementar Books. (pp. 21-114).
- Carvalho, Elisabete de (2013), *Decisão na Administração Pública: diálogo de racionalidades*, *Sociologia Problemas e Práticas* (nº 73) (pp. 131-148).
- Christensen, T. e Laegreid, P. (2001), *New Public Management: The transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate. (pp. 353).
- DATAPINE (2019), *Dashboards* (online), consultado a: 29/01/2019. Disponível em: <https://www.datapine.com/dashboard-examples-and-templates/procurement>.
- Direcção-Geral da Administração e do emprego público – DGAEP (2019), *Boletim Estatístico do Emprego Público* (online), consultado a: 31/01/2019. Disponível em: <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=C0F56E62-5381-4271-B010-37ECE5B31017>.
- Direcção-Geral da Administração e do emprego público - DGAEP (2013), *Equipping the State to Support Robust and Inclusive Growth*, Análise crítica da Parte III do Relatório da OCDE (online), consultado a: 01/02/2019. Disponível em: https://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/Analise_critica_Relatorio_OCDE.pdf.
- Direcção-Geral da Administração e do emprego público - DGAEP (2015), *Fatores de Motivação dos Trabalhadores da Administração Pública Central em Portugal* (online), consultado a: 01/02/2019. Disponível em: https://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/fatores_motivacao_final-nov.pdf.
- EUROPEAN COMMISSION (2015), *Quality of Public Administration - A Toolbox for Practitioners*, Luxembourg, Publications Office of the European Union (pp. 02-11).
- Evans, P. et al. (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press (pp. 07-24).
- Federal Emergency Management Agency – FEMA (2019), *Strategy in one page*, consultado a: 04/02/2019. Disponível em: <https://www.fema.gov/strategic-plan>.

Ferraz, David (2013), *Política, Administração e responsabilização dos dirigentes públicos: implicações das teorias, modelos e reforma da Administração Pública*, Handbook da Administração Pública, Lisboa, INA Editora. (pp. 173-188).

Gallo, N. e Lewis, D.E. (2012), *The consequences of presidential patronage for Federal Agency Performance*, Journal of Public Administration Research Theory (n. 22) (pp. 219-243).

Grindle, M.S. (2010), *Good Governance: The Inflation of an Idea*, Working Paper Series, (RWP 10-023), John F. Kennedy School of Government, Cambridge, Harvard University Press (pp. 01-16).

Heclo, H. e Wildavsky, A. (1974), *The Private Government of Public Money*, Berkeley, University of California Press (pp. 371-380).

Hood, C. (1995), *The new public management in the 1980s: variations on a theme*. Accounting, Organizations and Society (Vol 20, n. 2-3) (pp. 93-109).

Hooghe, L. e Marks, G. (2010), *Types of Multi-level Governance*, Handbook on Multi-level Governance, Cheltenham, H. Enderlein, M. Zürn and S. Wälti (eds) (pp. 17-31).

Jalali, Carlos e Silva, Patrícia (2013), *Novos dilemas, velhas soluções?: a complexa relação entre governos partidários e administração pública*, Handbook da Administração Pública, Lisboa, INA Editora (pp. 125-144).

Kettl, D. F. (2005), *The Politics of the Administrative Process*, Washington, Sage (7ª Ed.) (pp. 172-265).

Kjaer, Anne Mette (2008), *Governance in Public Administration and Public Policy Steering Inter-Organizational Networks*, Cambridge, Polity Press (pp. 17-46).

König, Klaus (2005), *Multi-level Governance*, German Academy for Public Administration in Speyer Germany.

LE CFO MASQUÉ (2019), *Tableau de Bord* (online), consultado a: 30/01/2019. Disponível em: https://www.lecfomasque.com/?attachment_id=5599.

Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, *Princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado*, Diário da República (n.º 12/2004, Série I-A), Lisboa.

Lei nº 35/2014, de 20 de junho, *Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, *Diário da República* (n.º 117/2014, Série I), Lisboa.

Lund, Teri e Barksdale, Susan (2006), *10 Steps to Successful Strategic Planning*, New Jersey, American Society for Training & Development (1ª Ed), (pp. 05-240).

Madureira, César (2013), *Profissionalização e avaliação dos dirigentes de topo na Administração Pública: o caso de Portugal*, *Handbook da Administração Pública*, Lisboa, INA Editora (pp. 159-172).

Marques, Rui (2013), *Portugal 2020: Como fazer funcionar a governação integrada?*, *Fórum Governação Integrada*, Instituto Pe. António Vieira (pp. 11-28).

Marques, Rui (2017), *Problemas sociais complexos e governação integrada*, Tese de doutoramento em Sociologia Económica e das Organizações, ISEG (pp. 41-77 e 116-190).

Moreira, Vital e Canotilho, Gomes (2014), *Constituição da República Portuguesa* Coimbra, Coimbra Editora (Vol II) (pp. 880-910).

Mozzicafreddo, Juan (2001), *Administração e Política – Perspetivas da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Lisboa, Celta Editora (145-155).

Mozzicafreddo, Juan e Gouveia, Carla (2011), *Contextos e Etapas de reforma na administração pública em Portugal*, *Projectos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Mundos Sociais (pp. 05-62).

Niskanen, W. A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, London, Aldine Transaction (1ª Ed) (pp. 143-176).

O'donnell, G. (1998), *Accountability horizontal e Novas poliarquias*, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, CEDEC (n.º 44) (pp. 27-103).

Overeem, P. (2005), *The value of the dichotomy: politics, administration and the political neutrality of administration*, *Administrative Theory and Praxis* (Vol 27) (pp. 311-330).

Overeem, P. (2012), *The Politics-Administration Dichotomy: Towards a Constitutional Perspective*, London, CRC Press (pp. 179-203).

OCDE (2017), *Economic Surveys: Portugal 2017, Progress in main structural reforms* (online), consultado a: 10/01/2019. Disponível em: <http://www.oecd.org/economy/surveys/Portugal-2017-OECD-economic-survey-overview.pdf>.

OCDE (2019), *Economic Surveys: Portugal 2019, Economic surveys of Portugal* (online), consultado a: 10/04/2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/surveys/Portugal-2019-economic-survey-overview.pdf>.

Offe, Claus (1987), *Democracy against the welfare state?, Structural foundations of neoconservative political opportunities*, London, Sage (Vol. 15, n.º 4) (pp. 501-537).

Oliveira, Fernanda e Dias, Figueiredo (2015), *Organização Administrativa, Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina (4ª Ed) (pp.

Page, E.C. e Wright, V. (1999), *Bureaucratic Elites in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press (pp. 07-15).

Peters, G. e Pierre, J. (2004), *Politization of the Civil Service. Concepts, Causes and Consequences, Politization of the Civil Service in Comparative Perspective. The Quest for Control*, London, Routledge (pp. 07-27).

Peters, G. (1987), *Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making, Bureaucracy and Public Choice*, London, Sage (Vol. 7) (pp. 157-167).

Pollitt, C. e Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press (pp. 01-30).

Pollitt, Christopher (2003), *Joined-up Government: a Survey*, Political Studies Association (Vol. 1) (pp. 34-49).

Pollitt, Christopher (2003), *The Essential Public Manager*, Glasgow, Bell and Bain Ltd (1ª Ed.) (pp. 26-34).

Procuradoria-Geral distrital de Lisboa (2013), *SIADAP*, consultado a: 10/01/2019. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1898&tabela=leis.

Putnam, R.D. (1976), *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall (Vol. 73) (pp. 215-242).

Rocha, J. A. (2009), *Modelos de gestão pública, Gestão pública e modernização administrativa*, Lisboa, INA Editora (1ª Ed reimpressa) (pp. 73-81).

Sistema de Informação da Organização do Estado – SIOE, *Base de dados dos organismos do Estado* (online), consultado a: 01/03/2019. Disponível em: <https://www.sioe.dgaep.gov.pt/Default.aspx>.

Svara, J.H. e Overeem, P. (2006), *Complexity in Political-Administrative Relations and the limits of the dichotomy. In defense of the Dichotomy: A Response to James H. Svara*”, *Administrative Theory and Praxis* (Volume 28) (pp. 121-148).

Taylor, F. (1911), *The Principles of Scientific Management*, New York, Harper & Brothers (pp. 09-29).

Vigoda, Eran (2002), *From Responsiveness to Collaboration - Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration*, *Public Administration Review* (Vol. 62 nº 5) (pp. 527-538).

Waldo, D. (1990), *A theory of public administration means in our time a theory of politics also*, *Public Administration: The State of the Discipline*, NJ, Chatham House, (pp.73-83).

Weber, M. (1970), *Politics as a Vocation*, *Max Weber: Essays in Sociology*, Routledge & Kegan Paul (pp. 77-128).

Weber, M. (1978), *Economy and Society*, Berkeley, University of California Press (pp. 50-55).

Weber, M. (1967), *Ciência e Política. Duas Vocações*, Berlim, Dunker & Humblot. Traduzido de *Wissenschaft Als Beruf e Politik Als Beruf* (pp. 448-458).

Wilson, W. (1887), *The Study of Administration*, *Political Science Quarterly* (Vol. 2) (pp. 197-222).

Zürn, M. (2010), *Global Governance as Multi-level Governance*, *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham (pp. 80-99).