

A METODOLOGIA INTEGRADA DE GESTÃO DE DESEMPENHO NA FORÇA AÉREA PORTUGUESA¹

INTEGRATED PERFORMANCE ASSESSMENT IN THE PORTUGUESE AIR FORCE

Joana Inês Pereira Gaio

Tenente de Administração Aeronáutica da Força Aérea
Mestre em Contabilidade, Fiscalidade e Finanças Empresariais pela Academia da Força Aérea Portuguesa e pelo Instituto Superior de Economia e Gestão
Serviço Administrativo e Financeiro da Força Aérea
2614-506 Amadora
jakald@hotmail.com

Carlos Jorge Ramos Páscoa

Coronel Navegador da Força Aérea
Doutor em Engenharia Informática e de Computadores pelo Instituto Superior Técnico
Comandante do Aeródromo de Manobras N.º 1
Professor e coordenador da área de engenharia organizacional do Mestrado em Ciências Militares Aeronáuticas na Especialidade de Piloto Aviador
2715-311 Pêro Pinheiro
cjpascoa@googlemail.com

Rita Raminhos Coelho Fuentes

Doutora em Gestão pelo Instituto Superior de Economia e Gestão
Professora Auxiliar no Instituto Superior de Economia e Gestão
1200-781 Lisboa
ritafuentes@iseg.utl.pt

Resumo

Na Força Aérea Portuguesa (FA) a avaliação incide tanto ao nível global da organização como ao nível individual para cada colaborador. No entanto, não existem elementos de conexão entre estes dois níveis de avaliação e, por esta razão, as ferramentas de avaliação de desempenho existentes na FA não se encontram interligadas, impedindo uma análise integrada do desempenho. Com o estudo realizado, e recorrendo à metodologia de um estudo de caso, procurámos conceber uma metodologia integrada de gestão de desempenho que torne possível medir o contributo de cada indivíduo na prossecução dos objetivos da organização e orientar o processo de avaliação para a gestão por objetivos, contribuindo assim para interligação das ferramentas de gestão de desempenho desenvolvidas internamente.

Como citar este artigo: Gaio, J., Páscoa, C., e Fuentes, R. 2017. A Metodologia Integrada de Gestão de Desempenho na Força Aérea Portuguesa. *Revista de Ciências Militares*, novembro, V(2), pp. 337-363.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

¹ Artigo adaptado a partir do trabalho de mestrado, cuja defesa ocorreu em novembro de 2015, no Instituto Superior de Economia e Gestão.

Recorremos para tal numa primeira fase a fontes documentais, e posteriormente o método de recolha de dados utilizado foram as entrevistas. Os resultados obtidos sugerem que, ao integrar as ferramentas de gestão estratégica, é possível acompanhar em tempo real e alinhar de forma transversal a avaliação individual e organizacional, dando resposta às exigências do Sistema de Avaliação da Administração Pública. Com a difusão da metodologia proposta pelos diferentes níveis hierárquicos da FA, torna-se possível assegurar uma avaliação de desempenho tanto ao nível individual como divisional, garantindo a responsabilização individual.

Palavras-Chave: Avaliação de desempenho, Gestão de desempenho, Gestão por objetivos, *Balanced Scorecard*, Administração Pública, Força Aérea.

Abstract

In the Portuguese Air Force (FA) the evaluation focuses both on the global level of the organization and on the individual level for each employee. However, there is no connection between these two levels of evaluation, and for this reason, the existing performance assessment tools in FA are disconnected from each other, preventing an integrated analysis of performance. This case study designs an integrated methodology of performance management that makes it possible to measure the contribution of each individual in the pursuit of the organizational goals and to guide the evaluation process to the management by objectives, thus contributing to the interconnection of performance management internal tools. Results show evidence that integrating these strategic management tools enables FA to monitor performance in real time and to align transversally the individual and organizational evaluation, responding to the requirements of the Public Administration Evaluation System. The diffusion of the proposed methodology through the different hierarchical levels of FA makes it possible to assure a performance evaluation both at the individual and divisional levels, guaranteeing individual accountability.

Keywords: Performance evaluation, Performance management, Management by objectives, *Balanced Scorecard*, Public Administration, Air Force.

Introdução

Desde o século XIX, a avaliação de desempenho (AD) tem recolhido cada vez mais o interesse dos estudiosos. Inicialmente, a eficácia da avaliação estava ligada aos aspetos financeiros da organização, como o lucro, a rentabilidade do investimento e a produtividade (Ghalayini e Noble, 1996). Com a evolução dos estudos realizados, tem-se verificado que existem outros instrumentos que permitem aferir o desempenho da organização, tendo a contabilidade de gestão um papel ativo na informação para as decisões estratégicas bem

como na implementação e sucesso dos planos estratégicos (Ittner e Larcker, 2001), estando a avaliação de desempenho segundo Fletcher (2001), integrada num conceito mais abrangente, designado por gestão de desempenho (GD).

O desempenho no Setor Público (SP), tornou-se tema de interesse para os estudiosos da gestão pública em todo o mundo, sendo os sistemas de gestão, considerados elementos-chave para a eficácia do desempenho do governo (Sole, 2009). Em Portugal, desde a integração do Sistema de Avaliação da Administração Pública (SIADAP) em 2004², que a perspetiva estratégica do Governo assenta na introdução da gestão por objetivos (GPO) como a grande matriz de mudança.

Com o presente estudo, o objetivo será compreender se a Força Aérea (FA), tem condições para acompanhar as evoluções referentes à GD verificadas na Administração Pública (AP), garantindo a ligação dos objetivos da organização aos resultados obtidos no ciclo de gestão.

Este artigo está organizado em 4 capítulos principais. No primeiro capítulo estão apresentados os conceitos chave através da revisão de literatura, criando uma base de suporte para todo o estudo. No segundo capítulo são descritos os métodos utilizados para a prossecução de todo o caso empírico e descrição do processo de avaliação e do ciclo estratégico, bem como das ferramentas de gestão estratégica utilizadas. O processo de recolha de dados incidiu sobre fontes documentais, sendo posteriormente feita a análise às ferramentas de gestão estratégicas utilizadas, complementando finalmente a recolha de informação através de entrevistas.

No terceiro capítulo são apresentados os resultados e a respetiva discussão crítica dos mesmos. Por fim, as considerações finais no quarto capítulo, destacando-se as principais conclusões e abordando as contribuições, limitações da pesquisa e recomendações para trabalhos futuros.

1. Revisão de literatura

A finalidade dos Sistemas de Controlo e Gestão (SCG) passa por proporcionar informação útil aos gestores para o processo de decisão, planeamento e avaliação das atividades na organização (Simons, 1987), permitindo avaliar a conformidade da execução dos objetivos estratégicos e sendo determinantes na gestão estratégica (Anthony e Govindarajan, 2007).

1.1. Avaliação e Gestão de Desempenho

As expressões avaliação de desempenho (AD) e gestão de desempenho (GD) muitas das vezes são consideradas sinónimos, mas na verdade são conceitos diferentes. Alguns autores referem que a AD espelha ações do passado constituindo um momento pontual e que não tem em conta a estratégia da empresa, enquanto a GD extrapola os dados para fornecer informações sobre o futuro garantindo melhorias na performance da organização (Aguinis e Pierce, 2008).

² Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

Segundo Aguinis e Pierce (2008), a GD pode ser orientada para os comportamentos (colocando uma ênfase em processos, como por exemplo sistemas orientados para as competências), pode ser orientada para os resultados (como por exemplo a gestão por objetivos) ou poderá ser orientada para ambos.

Os sistemas de GD são parte vital para o desempenho de uma organização, e ao captarem a informação essencial às atividades de gestão, estes sistemas permitem aos gestores apurar até que ponto as ações planeadas estão a ser implementadas e identificar as áreas problemáticas (Euske, K., Lebas, M. e McNair, C., 1993). É reconhecido que não existe uma ferramenta universal aplicável em todos os contextos e a todas as organizações, nem existe sequer uma forma perfeita de avaliar o desempenho (Nanni, et al., 1990). Contudo, entre os mais conhecidos destaca-se o *Results and Determinants Framework* (Fitzgerald, et al., 1991), a *Performance Pyramid* (Lynch e Cross, 1991), o *Balanced Scorecard* (Kaplan e Norton, 1992) e, mais recentemente, o *Performance Prism* (Neely, A., Adams, C. e Kennerley, M., 2002).

1.2. Gestão por Objetivos

Tem sido estudada a eficácia da GPO na GD das organizações, destacando-se a sua influência no desempenho organizacional (Rodgers e Hunter, 1992; Kluger e DeNisi, 1996; Aksoy e Bayazit, 2014). O conceito de GPO, consiste num processo de gestão assente na definição dos objetivos estratégicos da organização, e estabelecimento dos objetivos ao nível de cada departamento, avaliando o contributo que cada colaborador tem para o sucesso estratégico da organização (Greenwood, 1981), devendo ser apoiado por uma clara operacionalização dos objetivos e práticas de gestão que promovam a motivação relativamente aos mesmos (Dahlsten, Styhre, e Willander, 2005).

As vantagens da GPO, assentam em três componentes, definição de metas, participação na tomada de decisão e *feedbacks* objetivos (Drucker, 1954; Rodgers e Hunter, 1991; Rodgers e Hunter, 1992). Assim, serão garantidas medidas de apoio objetivas da GD, através do envolvimento dos próprios subordinados na definição (e aceitação) dos objetivos de trabalho e na análise comparativa dos resultados obtidos, alinhando objetivos individuais com organizacionais. Por seu lado, o gestor mede o desempenho e fornece *feedback* essencial para a realização das tarefas atribuídas (Kluger e DeNisi, 1996).

1.3. *Balanced Scorecard*

Ao longo dos anos o *Balanced Scorecard* (BSC) evoluiu de uma ferramenta de medição de desempenho, introduzida originalmente por Kaplan e Norton (1992) para uma ferramenta de gestão estratégica fundamental para a tomada de decisão nas organizações (Kaplan e Norton, 1996a; Kaplan e Norton, 2004a).

O BSC pode ser definido como uma *framework* que permite a integração de indicadores derivados da estratégia, tanto financeiros como não financeiros, organizados em diferentes

perspetivas³ que habilitam o gestor para a visão global quanto ao desempenho da organização (Kaplan e Norton, 1992). A metodologia concebida no BSC desdobra a missão da organização e a sua estratégia organizacional em objetivos concretos, devidamente quantificáveis, associando um conjunto de instrumentos de medida que possibilita o acompanhamento e a verificação do seu grau de concretização.

Segundo Kaplan e Norton (2004b) um instrumento de apoio ao BSC é o Mapa Estratégico (ME), que permite a representação visual da estratégia, mostrando como esta se encontra articulada para criar valor, bem como os objetivos e suas relações de causa-efeito, constituindo o elo de ligação entre formulação e execução da estratégia. A criação do ME deve seguir uma abordagem *top-down*, definindo-se primeiro a missão (razão da existência da organização) e traçando posteriormente o caminho para o cumprimento dessa missão (estratégia). Para traduzir a estratégia em termos operacionais e incorporá-la no trabalho diário dentro da organização, os indicadores de performance deverão fazer refletir e quantificar os objetivos da organização para cada perspetiva, permitindo monitorizar a performance da organização (Kaplan e Norton, 1996a).

O ME e o BSC estabelecem uma ligação entre o nível estratégico e os níveis táticos e operacionais, completando uma relação que vai desde a razão de ser da organização (missão) até ao nível do colaborador, verificando-se a sua contribuição para o sucesso da sua organização.

No que respeita ao Setor Público, em particular, foram feitas algumas alterações e revisão dos conceitos do modelo original do BSC. Kaplan e Norton (2004b) apresentaram a comparação entre o processo de criação de valor numa organização sem fins lucrativos (OSFL) ou no setor público versus numa organização do setor privado, onde a perspetiva financeira e orçamental é posicionada ao mesmo nível da perspetiva de clientes. Para Niven (2011) existem três grandes ajustamentos que tornam possível a aplicação do BSC a OSFL ou ao setor público: (1) a Missão surge no topo do BSC como quinta perspetiva abrangente para a qual terão que convergir os objetivos, metas e iniciativas fixadas nas outras perspetivas; (2) a perspetiva de clientes assume o papel principal, logo a seguir à missão; e por fim (3) a perspetiva financeira, tendo em conta os constrangimentos orçamentais da atualidade, e sendo um recurso sem o qual não alcançaremos os objetivos, está posicionada depois do cliente.

No contexto das organizações militares, é possível verificar que já existem alguns casos em que se recorre ao BSC para dar suporte à gestão estratégica. Os estudos realizados ao nível da Royal Air Force⁴ (Marr e Shore, 2007), *Royal Norwegian Air Force* (BSCHoF, 2001; Stig, 2010) e *United States Army* (Kaplan e Norton, 2004b), permitiram concluir que a aplicação do BSC conferia aos seus comandantes uma visão integral sobre as previsões de performance e riscos operacionais associados. Assim, será possível tornar as organizações mais ágeis,

³ Os objetivos e indicadores apresentam-se agrupados em quatro perspetivas: Financeira; Clientes; Processos Internos; e Aprendizagem e Desenvolvimento Organizacional.

⁴ Força Aérea Britânica.

dando apoio à tomada de decisão, com base num conceito operacional de reação rápida, fornecendo o BSC a informação exata, preditiva e acionável acerca do estado de prontidão⁵, para aprimorar a gestão de recursos estratégicos.

1.4. As Reformas da Avaliação e Gestão de Desempenho na Administração Pública

O movimento global designado por *New Public Management* fez acionar novas reformas direcionadas para a melhoria da eficiência e eficácia do desempenho, baseada na medição de resultados, na definição clara de responsabilidades e na transparência do reporte do desempenho para a comunidade (Frederickson, 1996; Warrington, 1997). Este modelo, introduzido por Hood em 1991, procurou adotar técnicas de gestão do setor privado no setor público, das quais se salienta a GPO (Hood, 1995; Gow e Dufour, 2000), cujas características mais importantes se baseavam na profissionalização da gestão, na criação objetiva de medidas de desempenho, na importância dada aos resultados e à redução dos custos e na divisão das unidades administrativas consideradas grandes (Hood, 1991).

Em 2004, foi criado em Portugal, o SIADAP⁶ que surgiu da necessidade de promover uma cultura de gestão pública que permitisse analisar os recursos alocados aos organismos da AP, criando condições de maior motivação, qualificação e formação dos recursos humanos. Foram definidos três subsistemas de avaliação: dos serviços (SIADAP 1), dos dirigentes (SIADAP 2) e dos trabalhadores (SIADAP 3). Assim, desde logo, a primeira grande novidade foi a concretização formal dos serviços que, embora prevista no sistema anterior, nunca tinha sido regulamentada (Madureira e Rodrigues, 2007).

A sua implementação não foi fácil – os serviços e os responsáveis envolvidos no processo desconheciam o sistema e depararam-se com graves contrariedades e dificuldades na definição dos objetivos, no estabelecimento de indicadores de desempenho e no cumprimento dos prazos de avaliação. É neste clima desfavorável que, em 2007, se implementa o novo SIADAP⁷ procurando colmatar falhas e melhorar o anterior sistema (Madureira e Rodrigues, 2011; Araújo e Esteves, 2015).

No que respeita em concreto ao SIADAP 1 (Serviços), a publicitação dos objetivos dos serviços e dos resultados obtidos deverá estar em estreita articulação com o ciclo de gestão de desempenho⁸. Recorrendo ao QUAR, é feita a análise dos resultados alcançados e dos desvios verificados, sendo evidenciada a missão, os objetivos estratégicos plurianuais determinados

⁵ No caso da Força Aérea Portuguesa, passa por garantir, simultânea e continuamente, a vigilância e controlo do espaço aéreo, incluindo aeronaves de combate em elevada prontidão, intervindo nos espaços de soberania sob responsabilidade e jurisdição nacional (Plano Anual de Atividades - Diretiva 02/2009 de 20 de março de 2009).

⁶ Lei n.º 10/2004, de 22 de março, regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio, que vem substituir a classificação de serviço na função pública, instituída pelo Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho.

⁷ Através da Lei n.º 66B/2007, de 28 de dezembro foi revogada a Lei n.º 10/2004, de 22 de março (SIADAP 2004).

⁸ Este ciclo anual de gestão integra as seguintes fases: Elaboração do plano de atividades para o ano seguinte, de acordo com os objetivos estratégicos, as atribuições orgânicas e os meios financeiros e humanos existentes; Definição dos objetivos de cada unidade orgânica a prosseguir no ano seguinte; Definição dos objetivos a atingir por cada trabalhador e/ou equipa no ano seguinte; Avaliação dos desempenhos; Elaboração do relatório de atividades.

superiormente, objetivos anuais fixados, em regra hierarquizados⁹, os indicadores de desempenho de eficácia, eficiência e qualidade¹⁰ e as respetivas fontes de verificação, a avaliação final do desempenho do serviço, a identificação dos desvios e respetivas causas.

2. Metodologia

2.1. A Estrutura da Força Aérea

A Lei Orgânica da Força Aérea (LOFA),¹¹ enquanto base legal, e, em concordância com a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)¹², descrevem a Força Aérea enquanto uma estrutura vertical e hierarquizada¹³. A estrutura organizacional da Força Aérea encontra-se sob o comando do Chefe de Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA), do qual dependem diretamente três Comandos Funcionais – Comando da Logística da Força Aérea (CLAFA); Comando Aéreo (CA); Comando de Pessoal da Força Aérea (CPESFA)¹⁴.

Para tal existem dois níveis de decisão: 1º Nível – Estratégico e 2º Nível – Operacional. O 1º Nível de gestão, ou gestão estratégica, é da responsabilidade do CEMFA¹⁵, representando a gestão de topo. É neste nível que se decidem as linhas gerais do planeamento da atividade da organização. A gestão operacional da organização, ou 2º nível, é da responsabilidade dos órgãos do nível operacional¹⁶. Estes representam a gestão mais específica das diversas áreas que compõem a Força Aérea e estão na dependência direta do nível estratégico, isto é, respondem diretamente às orientações estabelecidas por este. No que respeita o nível tático, este consiste em suportar as bases aéreas e as unidades aéreas que operam os sistemas de armas. Para o desenvolvimento deste estudo, apenas considerámos os dois primeiros níveis, para efeitos do trabalho, como níveis de decisão.

2.2. A Avaliação na Força Aérea

No que concerne à individual, a Força Aérea implementou desde cedo o SIADAP aos trabalhadores civis da AP que nela prestam serviço. No entanto, pela especificidade desta organização, os trabalhadores civis não ocupam lugares de chefia, sendo que apenas se tem

⁹ Segundo o n.º 1 do art.º 10, da Lei n.º 66B/2007, de 28 de dezembro.

¹⁰ Segundo o n.º 1 do art.º 11, da Lei n.º 66B/2007, de 28 de dezembro.

¹¹ Decreto-Lei n.º 187/2014 de 29 de dezembro.

¹² Lei Orgânica n.º 6-A/2014 de 1 de setembro.

¹³ Segundo o n.º 4, do art.º 6 da LOBOFA e n.º 3, do art.º 4 da LOFA.

¹⁴ Segundo o art.º 6 da LOFA a estrutura orgânica da FA engloba um conjunto de órgãos, comandos e elementos entre eles Estado-Maior da Força Aérea (EMFA), os órgãos centrais de administração e direção e o CA. Segundo o art.º 13 da LOFA, os órgãos centrais de administração e direção da FA são: CPESFA, CLAFA e Direção de Finanças da Força Aérea (DFFA).

¹⁵ Apoiado pelo EMFA, o Inspetor-Geral da Força Aérea (IGFA), a Direção-de Finanças (DFFA), pelos Órgãos Cultura (ONC), Academia da Força Aérea (AFA) e pelos Órgãos do Conselho (OC).

¹⁶ Tal como referido anteriormente são os 3 Comandos Funcionais (CLAFA; CA; CPESFA) que estão na dependência direta do CEMFA.

aplicado o subsistema SIADAP 3¹⁷, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público.

Quanto à avaliação dos militares da Força Aérea, não foi aplicado o SIADAP, incidindo o foco da sua avaliação sobretudo na avaliação do mérito, a qual é obtida através da apreciação do currículo. O enfoque recai, portanto, na avaliação individual, com vista a uma correta gestão de pessoal. O Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR)¹⁸ desenvolve a Lei de Defesa Nacional (LDN)¹⁹ e a Lei do Serviço Militar (LSM)²⁰ que dão suporte a todo o processo de avaliação na Força Aérea, sendo o instrumento utilizado uma Ficha de Avaliação Individual (FAI)²¹. Por sua vez, o Regulamento de Avaliação do Mérito dos Militares da Força Aérea (RAMMFA)²² estabelece as instruções para a execução do Sistema de Avaliação do Mérito dos Militares da Força Aérea (SAMMFA).

Para além disso, a Força Aérea já desenvolveu um conjunto de ferramentas adaptadas às particularidades da organização e validadas pelas chefias que permitem a gestão estratégica (Páscoa, C., Guedes, P. e Tribolet, J., 2013; Páscoa, C., Horta, R. e Tribolet, J., 2013a). Este conjunto de ferramentas denomina-se internamente de *Cockpit* Organizacional da Força Aérea sendo composto pelo ME, o BSC e o *Flight Plan*, traduzindo-se num dashboard de performance em que é possível a medição em tempo real dos resultados, disponibilizados através dos *Key Performance Indicators* (KPI's)²³. Esta medição pretende determinar o grau de cumprimento dos objetivos da organização face ao planeamento.

2.3. A Problemática e métodos de análise utilizados

As organizações estão cada vez mais interessadas na GD, com particular enfoque numa avaliação mais qualitativa e orientada para o desenvolvimento futuro da organização (Aguinis e Pierce, 2008). No entanto, a maioria das atividades que constituem os seus processos é realizada por pessoas que desempenham papéis específicos na organização. A GPO, enquanto parte integrante da GD, representa uma medida da contribuição de cada colaborador para o sucesso estratégico sustentado da organização, existindo a possibilidade de responsabilização com base numa confrontação direta entre os objetivos previstos e

¹⁷ Segundo o art.º 9 da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro foram definidos três subsistemas de avaliação: dos serviços (SIADAP 1), dos dirigentes (SIADAP 2) e dos trabalhadores (SIADAP 3) sendo que na FA apenas se está a aplicar o SIADAP 3.

¹⁸ Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio.

¹⁹ Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7JUL. Com as alterações e retificações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 52/2009 de 20 de julho e pela Lei Orgânica n.º 5/2014 de 29 de agosto.

²⁰ Lei n.º 174/99, de 21 de setembro.

²¹ Portaria n.º 21/94 de 8 de janeiro que fixa os critérios gerais a que deve obedecer a apreciação do mérito dos militares com efeitos na promoção por escolha.

²² Portaria n.º 451/2016 de 3 de agosto.

²³ Os *Key Performance Indicators* ou Indicadores de Desempenho podem ser utilizados como ferramenta de monitorização da performance atual, indicar variações de desempenho quando fora de intervalos expectáveis e comparação dos desempenhos correntes com os de períodos anteriores. KPI é a “nata” das métricas. Com os KPI tem-se em atenção somente aquilo que interessa para o bom desempenho e desenvolvimento da organização sem perder tempo (Rasmussen, N., Chen, C. Y. e Bansal, M., 2009).

alcançados (Greenwood, 1981). No caso concreto da Força Aérea, o processo de AD aplica-se tanto ao nível organizacional como individual. Contudo, não existe um elo de ligação entre ambos que permita compreender o contributo de cada indivíduo para o desempenho da organização. Assim sendo, será importante colocar a seguinte questão como ponto de partida deste estudo: *Recorrendo a ferramentas que já estão em desenvolvimento na Força Aérea Portuguesa, será possível iniciar um caminho orientado para a Gestão por Objetivos?*

Para além desta questão inicial, será importante formularmos as restantes questões orientadoras. Assim, no presente estudo, teremos que nos focar em compreender o “como” e o “porquê” (Yin, 2009). A nosso ver, a resposta ao “como” só poderá ser concretizada através da articulação de um conjunto de ferramentas de gestão estratégica que a Força Aérea tem ao seu dispor, procurando reforçar a sua utilização no âmbito da avaliação, orientada para a gestão por objetivos. Na resposta à questão “porquê” é necessário enquadrar o estudo tendo em conta o fator de valorização para qualquer organização - as pessoas que a compõem - e enquadrar a análise no contexto de uma organização militar. Neste contexto, a informação deve ser exata, preditiva e acionável acerca do estado de prontidão, permitindo aprimorar a gestão de recursos estratégicos de forma a tornar-se mais ágil, com base num conceito operacional de reação rápida e flexível (Kaplan e Norton, 2004b). Assim sendo, tendo em conta a questão de partida, poderemos ramificar o estudo para várias questões de investigação as quais responderemos posteriormente durante a análise de resultados.

A presente investigação empírica assenta numa metodologia de um estudo de caso (Yin, 2009; Yin, 2011), sendo que os dados analisados são referentes a uma única organização – a Força Aérea. A escolha da unidade de análise surge pela proximidade relativamente à organização, o que permitiu um acesso imediato e facilitado aos dados a recolher. Trata-se, portanto, de um estudo de caso único (Yin, 2011) mas representativo de uma organização militar com uma realidade organizacional específica, o que permitirá dar resposta às questões de estudo previamente colocadas.

Numa primeira fase, o processo de recolha de dados será realizado recorrendo a fontes documentais, nomeadamente o Plano Anual de Atividades (PAA), o Relatório Anual de Atividades (RAA), o Relatório de Gestão, o Regulamento da Força Aérea (RFA), a FAI e legislação associada. Adicionalmente, foram analisadas as ferramentas de gestão estratégica associadas ao *Cockpit* Organizacional (ME, BSC e o *Flight Plan*).

Numa segunda fase deste estudo, o método de recolha de dados utilizado será a entrevista, sendo uma das fontes de informação mais importantes e essenciais nos estudos de caso (Yin, 2009), permitindo captar realidades múltiplas do mesmo fenómeno (Stake, 1999). Assim, foram realizadas duas entrevistas que assumiram um cariz exploratório (Quivy e Campenhoudt, 2005), por forma a compreender o contexto e fenómeno em estudo. Por um lado, foi realizada uma entrevista à Direção de Serviços de Ensino e das Escolas Portuguesas no Estrangeiro (DSEEPE)²⁴ com o objetivo de compreender os mecanismos e processos de planeamento e gestão inerentes à avaliação dos serviços na Administração Pública,

²⁴ Inserida no âmbito da Direção Geral da Administração Escolar (DGAE), enquadrada no Ministério da Educação e Ciência (MEC).

destacando as componentes positivas e negativas associadas ao SIADAP 1 (Serviços). Por outro lado, foi realizada uma outra entrevista exploratória à Direção de Pessoal (DP), unidade gestora de todo o processo de avaliação na Força Aérea com o objetivo de compreender a avaliação de desempenho na Força Aérea e avaliar a relevância de uma avaliação que permita medir o contributo do indivíduo no desempenho da organização.

Numa fase posterior, foram realizadas entrevistas para recolha de dados (Quivy e Campenhoudt, 2005), tendo como finalidade a discussão das potencialidades dos instrumentos de gestão de desempenho. Estas entrevistas foram efetuadas no Estado Maior da Força Aérea (EMFA), à Divisão de Planeamento (DivPlan), e à Divisão de Operações (DivOps) tendo em vista dar resposta às questões de investigação previamente colocadas, de modo a cumprir com os objetivos definidos para este estudo (ver Quadro 1).

Quadro 1 – Quadro síntese das entrevistas realizadas

Entrevista	Entrevistado	Organização	Cargo
1	Major Severiano	FA – Direção Pessoal	Avaliação FA (militares) ^a
2	Capitão Martins	FA – Direção Pessoal	Avaliação FA (militares) ^b
3	Capitão Martins	FA – Direção Pessoal	Avaliação FA (civis) ^c
5	Tenente-Coronel Vicente	EMFA – Divisão de Planeamento	Ciclo de Gestão ^d
6	Major Marado	EMFA – Divisão de Operações	Análise e Métodos da Repartição ^e
7	Dra. Paula Teixeira	DGAE (DSEEPE)	Diretora do DSEEPE

a Chefe da Repartição de Carreiras e Entidade Primariamente Responsável (ERP) da FA

b Chefe da secção de promoções e reservas

c Chefe da repartição de pessoal civil em exercício de funções

d Chefe da repartição de planos da Divisão de Planeamento do Estado Maior

e Adjunto para a Análise e Métodos da Repartição

3. Análise e discussão de resultados

Compreender a situação atual da AD, o processo de planeamento e ciclo de gestão estratégica da Força Aérea e as ferramentas de gestão estratégica inerentes, foi crucial para o estudo realizado, para que assim, fosse possível determinar as valências e limitações das ferramentas existentes, e sua aplicabilidade à gestão de desempenho. Ao analisarmos todas as ferramentas disponíveis na Força Aérea, e através das entrevistas realizadas foi possível criar uma metodologia integrada de gestão de desempenho com potencial de difusão pelos diferentes níveis hierárquicos da Força Aérea.

3.1. O QUAR da Força Aérea

A GD na Administração Pública, é suportada pelo QUAR²⁵, posto isto, fomos verificar até que ponto será possível recorrer às valências desta ferramenta na Força Aérea. Assim sendo, a primeira questão de investigação que se levanta é: *Q1: Será suficiente que a Gestão de Desempenho na Força Aérea seja suportada pelo QUAR?*

Durante a entrevista realizada na DSEPE²⁶, o QUAR foi evidenciado como uma ferramenta com enormes potencialidades. Contudo, ficou igualmente evidente que é necessária uma forte aposta na formação e sensibilização para as valências desta ferramenta. A quase generalizada falta de experiência por parte dos serviços públicos na definição de objetivos, com indicadores e metas associados, e a ausência de práticas de recolha, sistematização e análise de informação histórica, traduziram-se numa grande dificuldade em estabelecer metas credíveis.

Uma das componentes negativas associadas ao QUAR referidas transversalmente nas entrevistas realizadas, prende-se com o facto de conduzir frequentemente a taxas de realização muito elevadas, sem conteúdo informativo. Esta problemática chega a ser reforçada na legislação que dá suporte ao SIADAP, onde é referido que a avaliação dos serviços obtém “Desempenho Bom” sempre que se superem alguns dos objetivos²⁷. O facto de estarmos a mobilizar recursos para um objetivo que já foi alcançado quando estes mesmos recursos poderiam ser direcionados para objetivos ainda por alcançar resulta, a nosso ver, numa gestão de recursos que tem espaço para melhorar.

De momento, não existe obrigatoriedade da aplicação do QUAR nas Forças Armadas, contudo, no caso concreto da FA, já existe um modelo em vigor e a intenção é explorar as valências desta ferramenta para a gestão de desempenho. O *Cockpit* da Força Aérea, enquanto instrumento de apoio à gestão estratégica, e sendo o BSC parte integrante deste, terá informação pertinente para o QUAR. No entanto, o QUAR não tem por objetivo abranger todos os campos de atividade da instituição, devendo limitar-se ao essencial, importando distinguir de entre os objetivos do BSC, aqueles que podem ser usados na avaliação.

Outro dado comum retirado das entrevistas, prende-se com a insuficiência da ferramenta QUAR para avaliar os serviços, sendo necessário integrar outras ferramentas de apoio, tais como o BSC entre outros. O QUAR deverá agregar a informação importante, fornecendo um relatório final simples que evidencie a estratégia do serviço, tornando visível a comparação entre meios e resultados.

3.2. Integração de Ferramentas orientadas para a Gestão de Desempenho

Ao nível da DP²⁸ existe a consciência que a atual avaliação decorre de acontecimentos passados, não estando orientada para o futuro, e que será necessário “orientarmos [a avaliação]

²⁵ Segundo a Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro.

²⁶ Teixeira, Paula. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 26 junho 2015.

²⁷ Segundo o n.º 3 a) do art.º 11, e o n.º 1 a) do art.º 18, da Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro.

²⁸ Nuno, Martins. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 25 junho 2015.

para algo mais alternativo e inovador, a que temos é insuficiente". Assim, a segunda questão de investigação que surge deste estudo é: *Q2: A combinação de ferramentas de gestão de desempenho possibilitará uma gestão por objetivos em tempo real?*

A nível Macro, já se encontram validadas pelas chefias as ferramentas que possibilitam a gestão estratégica²⁹. O ME da FA explica visualmente a estratégia da organização, integrando os objetivos estratégicos a atingir, desenvolvendo os objetivos operacionais em função desses mesmos, e promovendo, assim, o alinhamento entre os colaboradores da organização. Por seu lado, no BSC são incorporadas as perspetivas utilizadas no ME, adicionando indicadores de performance para os objetivos operacionais, sendo possível explicar o nível de execução das diferentes atividades e ações, de forma a acompanhar e concretizar os objetivos delineados.

Para o cálculo da taxa de realização dos objetivos, O QUAR, tal com foi referido anteriormente, apresenta algumas limitações, conduzindo frequentemente a taxas de realização muito elevadas. Foi possível apurar com a entrevista realizada à DivPlan³⁰ que, o BSC permite que se contemple uma margem de tolerância na definição das metas a atingir (definição de metas por intervalo), conferindo *"maior segurança para os serviços cumprirem os seus objetivos e evitando o surgimento de taxas de realização anormalmente elevadas"*.

Para quantificar de forma mais coerente a concretização das metas no BSC, foram definidas percentagens de desvio, garantindo segundo a DivPlan³¹ *"maior precisão na avaliação de desempenho e uma gestão estratégica mais eficiente"*.³²

Assim, foram criados 3 cenários (ver Quadros 1, 2 e 3), conforme o objetivo de gestão seja *"exceder a meta"*, *"não exceder a meta"* ou *"estar num intervalo entre a meta"*. No primeiro cenário sempre que se ultrapasse a meta, atingimos 100%. Contudo, nos restantes cenários³³ sempre que excedermos a meta planeada é aplicado um algoritmo que reduz, de forma linear, a percentagem de concretização desse indicador, até atingir os 200% de desvio face ao planeado, altura em que se considera 0% de concretização. Para efeitos de aferição dos resultados, considera-se segundo a DivPlan³⁴, que acima de 200% de execução face à meta definida *"estamos perante uma execução ineficiente, desperdiçando recursos acima do necessário para alcançar os efeitos pretendidos ou, em alternativa, a meta estará incorretamente estabelecida ou será pouco ambiciosa"*³⁵.

²⁹ Na procura de uma imagem integrada, controlando a execução estratégia de 3 em 3 meses, sendo apresentado ao CEMFA o *Cockpit* e uma tabela retirada do BSC, mostrando os indicadores com mais desvios, explicando o racional do desvio.

³⁰ Vicente, João, 2015. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 25 junho 2015.

³¹ Vicente, João, 2015. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 25 junho 2015.

³² Até então não existia a preocupação de verificar se existiam *"desperdícios"* na execução, dado que mesmo ultrapassando a meta definida o resultado era sempre 100%.

³³ Que foram criados para fazer face às restrições orçamentais, permitindo aferir os objetivos mediante os cortes orçamentais que vão surgindo.

³⁴ Vicente, João, 2015. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 25 junho 2015.

³⁵ Esta análise é feita a cada trimestre para aferir em qual das situações estamos e pode servir para alterar a meta no ano seguinte (incluída na Diretiva anual de Indicadores de Gestão).

Quadro 1 – Cálculos para o 1.º caso referente a metas e indicadores

1º Caso – O Objetivo de Gestão é Exceder a Meta				Exemplo			
Planeado		Executado		Planeado	Executado	Porcentagem	Resultado
A	≥	B	Resultado= B/A	100	37	37%	0,37
A	<	B	Resultado= 1				

Quadro 2 – Cálculos para o 2.º caso referente a metas e indicadores

2º Caso – O Objetivo de Gestão é Não Exceder a Meta				Exemplo			
Planeado		Executado		Planeado	Executado	Porcentagem	Resultado
A	≥	B	Resultado=1	10	11	110%	0,9
A	<	B	Resultado= 1- (B/A-1)				

Quadro 3 – Cálculos para o 3.º caso referente a metas e indicadores

3º Caso – O Objetivo de Gestão deve estar num intervalo da Meta				Exemplo			
Indicador	Planeado	Desvio Meta	Executado	Mínimo entre os 2 valores		Resultado	
A.1.1.1	392,3958333	1%	402,2986111			98,49%	
	101%	396,3197917		101,51%	Se 101,51 < 1	100 - (101,51-100)	98,49%
	99%	388,471875		103,56%	Se 103,56 > 1	1	1

Apesar dos seus benefícios no equilíbrio entre indicadores de curto e longo prazo, o BSC não permite fornecer informação precisa a qualquer momento, acabando segundo a DivOps³⁶ “por constituir uma fotografia num determinado período da situação organizacional”.

Para que seja possível a GPO em tempo real, recorreremos então ao *Flight Plan*. Trata-se de um plano de ação que discrimina as atividades e iniciativas segundo o seu período de início e término, bem como pelo seu grau de concretização, verificando não só o seu contributo para o cumprimento de determinado objetivo, mas também o seu peso orçamental (caso tenha algum) e os recursos envolvidos³⁷. Este conceito, segundo Kaplan e Norton (2004b), adaptado ao contexto organizacional, permite a qualquer momento discriminar quais as atividades que se encontram atrasadas, qual o grau de execução de cada uma e, consequentemente, determinar o grau de concretização dos objetivos.

³⁶ Marado, Bruno. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 25 junho 2015.

³⁷ Apesar de todo o conteúdo integrado no *Flight Plan* poder ser incluído no BSC, para não sobrecarregar esta ferramenta com demasiada informação, e por motivos de distinção das funções recorreremos aos dois tipos de ferramentas para retirar partido de cada uma de forma específica.

Toda a informação carregada no *Flight Plan*, BSC e ME facilita a visualização no *Cockpit Organizacional*, do cumprimento dos objetivos estratégicos da organização, permitindo, segundo a DivPlan³⁸ “poupar tempo, promovendo a produtividade e a análise do alinhamento da estratégia com os objetivos da organização”.

O primeiro contributo deste estudo é a materialização daquilo que designamos a metodologia integrada de nível geral de GD para a Força Aérea, que tal como sugere a Figura 1, agrega mediante as suas funcionalidades um conjunto de ferramentas que dão vida ao *Cockpit*, permitindo monitorizar o desempenho da organização.



Figura 1 – Metodologia Integrada de Nível Geral de Ferramentas de Gestão de Desempenho

Por sua vez, o QUAR permitirá fornecer à organização a informação sumária dos desvios apurados no fim de ciclo de gestão.

3.3. Relação entre a Avaliação Individual e Avaliação da Organização

Segundo a DP³⁹, “a avaliação individual dos militares é orientada para o desempenho específico das suas funções, desconsiderando o contributo de cada colaborador para a execução dos objetivos do serviço em que estão inseridos”. Sendo que o novo EMFAR⁴⁰ prevê um sistema unificado de avaliação de mérito para as Forças Armadas, a nosso ver, parece ser o momento ideal para que as reformulações ao nível da avaliação ocorram. Assim sendo,

³⁸ Vicente, João, 2015. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 25 junho 2015.

³⁹ Nuno, Martins. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 25 junho 2015.

⁴⁰ Reformulado pelo Decreto-Lei n.º 90/2015 de 29 de maio.

podemos levantar uma terceira questão de investigação para este estudo: Q3: *A combinação de ferramentas de gestão de desempenho possibilitará uma gestão por objetivos orientada para a responsabilização individual?*

O *Flight Plan* da FA agrega o fator tempo e responsabiliza quem está afeto a determinada ação. Na DivPlan⁴¹, a opinião dos utilizadores da ferramenta é que esta permite através da cadeia de informação, a ligação entre objetivos estratégicos (OEs) e objetivos operacionais (OBs), atividades, ações e elementos de ações, com a identificação das janelas de tempo e dos indivíduos responsáveis. Estas ações, segundo a DivPlan, “*para estarem associadas aos indivíduos responsáveis terão de estar em consonância com os critérios dos regulamentos e manuais de avaliação*”⁴²

No *Flight Plan* são carregados os objetivos individuais de cada indivíduo, tendo em conta a informação dos vários Regulamentos da Força Aérea (RFAs)⁴³ que descrevem toda a estrutura hierárquica da Unidades, Órgãos e Serviços (U/O/S) em causa, incluindo as funções atribuídas de cada pessoa que trabalha no serviço e as respetivas qualificações necessárias. A forma como se atualiza os parâmetros da responsabilização individual terá de estar, segundo a DivPlan, alinhada com a avaliação contínua materializada na ficha de avaliação individual correspondente.

Como consequência deste processo é garantida a tomada de consciência por parte de cada indivíduo do seu contributo para a organização. Por seu lado, a organização também conseguirá apurar o contributo de cada um na prossecução dos objetivos. As pessoas sentem que contribuem para os objetivos da organização, o que gera mais motivação e integração. A nível Macro, será possível acompanhar a evolução dos objetivos da organização e saber quem são os responsáveis.

O novo EMFAR prevê um sistema unificado de avaliação de mérito para as Forças Armadas; estamos, por isso, a caminhar para uma FAI única. As FAI, tal como ficou explícito durante as entrevistas realizadas na DP demonstram algumas limitações⁴⁴. De facto, para que a GD possa traduzir com eficácia a realidade existente, e uma vez que a definição dos objetivos se baseia nas tarefas e responsabilidades associadas, será fundamental o desenvolvimento do processo de análise de funções que deve incluir a atualização de funções e cargos, de acordo com a estrutura organizacional.

⁴¹ Vicente, João, 2015. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 25 junho 2015.

⁴² SIADAP 3 no caso dos trabalhadores civis e FAI para os militares.

⁴³ Para a DivOps e DivPlan que está inserida no EMFA por exemplo temos o RFA 303-2 (A) do EMFA. Tem como objetivo desenvolver e complementar essa legislação e estabelecer as normas de funcionamento e procedimentos gerais de atuação dos órgãos do Estado-Maior, nos termos superiormente definidos; Estabelecer o Quadro Orgânico (QO) do EMFA; Definir o detalhe de efetivos para os órgãos que o constituem; Definir as funções do pessoal que nele presta serviço. O presente regulamento decorre de legislação de hierarquia superior, nomeadamente da Lei Orgânica da Força Aérea (LOFA) publicado pelo Decreto-Lei n.º 232/2009, de 15 de setembro e do Decreto Regulamentar, adiante designados por legislação aplicável. A LOFA no seu artigo 12.º, define as atribuições e competência do Estado-Maior da Força Aérea (EMFA). O Decreto Regulamentar estabelece, nos termos do artigo 35.º daquele Decreto-Lei, a Missão, Competências e Estrutura Orgânica do EMFA.

⁴⁴ Têm um campo disponível para comentários onde a diferenciação pode existir, mas não está desenvolvida de forma a que o avaliador responda forçosamente a esse item.

A GPO implica, assim, a construção de uma matriz funcional onde os cargos semelhantes são ligados a competências específicas, a criação de grupos/áreas funcionais (cargos com características análogas)⁴⁵, discriminando diferenças e evidenciando particularidades, formando-se assim um perfil de competências numa lógica de diferenciação das FAI. Só assim a avaliação baseada em objetivos pré-estabelecidos poderá incluir também a avaliação de competências⁴⁶.

3.4. A Difusão da Gestão de Desempenho por toda a estrutura da Força Aérea

O PAA de cada U/O/S é carregado e enviado para a DivPlan, sendo o *Cockpit* da Força Aérea alimentado através do carregamento de um conjunto de indicadores⁴⁷. Contudo, tal só ocorre a nível Macro e, segundo a DivPlan⁴⁸, o “*único mecanismo de controlo que as U/O/S têm é o RAA, sendo realizado no fim de todo o processo e permitindo apenas identificar os desvios face ao planeamento quando a realidade já não pode se alterar*”. Assim, será importante respondermos a uma quarta questão de investigação: Q4: *Será possível a difusão desta metodologia integrada de gestão de desempenho por toda a organização, partindo do nível Estratégico (Macro) até ao nível Operacional (Micro)?*

Partido do nível estratégico e ramificando para as suas unidades operacionais dependentes, será possível assegurar o alinhamento vertical e horizontal da gestão de desempenho. Segundo a opinião da DivOps⁴⁹, o ideal seria “*as U/O/S disporem de Cockpits Setoriais que permitam acompanhar o desenvolvimento das suas atividades, e por outro lado, garantir que as suas atividades estão alinhadas com o Cockpit de nível superior*”.

Assim, estabelecemos uma ligação entre o nível estratégico, operacional e tático, completando com *Cockpit* Organizacional da Força Aérea, uma cadeia de relações desde a razão de ser da organização até ao nível do colaborador.

A nível estratégico é apenas possível chegar até ao responsável pelo reporte (EPR)⁵⁰, visto que temos várias U/O/S a contribuir para cada OBs, com indicadores específicos. Sempre que, por exemplo, houver atrasos no cumprimento de determinado objetivo, a DivPlan contacta o EPR referente e depois, ao nível operacional, será analisado o seu próprio *Flight Plan* para apurar os responsáveis (POC – *Person of Contact*) por determinada ação/atividade. Se este

⁴⁵ Por exemplo subdividindo por várias Áreas Funcionais: Área de Comando Superior/Apoio à Decisão; Área Operacional; Área do Pessoal/Administrativa; Área do Material/Logística; Área Financeira; Área Científica e Cultura; Área de Comunicações e Informática entre outras.

⁴⁶ Se os objetivos determinam o que deve ser feito, as competências determinam o modo como deve ser feito.

⁴⁷ O processo de gestão estratégica da FA é realizado pela DivPlan, permitindo medir os desvios face aos objetivos que foram estabelecidos inicialmente por cada uma das Unidades, Órgãos e Serviços (U/O/S) da FA. O *Cockpit* da FA é, assim, alimentado pelas várias U/O/S que vão carregando um conjunto de indicadores no seu Plano Anual de Atividades (PAA) e enviam trimestralmente para a DivPlan.

⁴⁸ Vicente, João, 2015. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 25 junho 2015.

⁴⁹ Marado, Bruno, 2015. Entrevista concedida a Joana Gaio. Lisboa: 25 junho 2015.

⁵⁰ Pessoa responsável dentro de cada U/O/S da Força Aérea pelo reporte dos respetivos PAA para a DivPlan.

POC tem uma série de ações atribuídas, no *Flight Plan* é possível ver em que atividades e objetivos se insere observando o seu contributo para a organização.

A nível operacional o processo passa por serem englobados no seu PAA⁵¹, os OEs comuns a toda a FA e depois são apenas selecionados os OBs para os quais a U/O/S contribui. As atividades e métricas inerentes⁵² são também comuns ao Cockpit geral da FA. A especificidade surge depois ao nível das ações desenvolvidas que serão baseadas no RFA correspondente, onde teremos também a Missão, Valores e Visão da U/O/S. Assim, é possível partir da estratégia até à tarefa, obtendo o *Cockpit* operacional de cada segmento da FA, chegando ao segundo contributo dado com o estudo realizado, através da criação de uma metodologia integrada de nível detalhado de GD para a Força Aérea (Figura 2).



Figura 2 – Metodologia Integrada de Nível Detalhado de Ferramentas de Gestão de Desempenho

3.5. A Metodologia Integrada de Gestão de Desempenho Proposto

A metodologia aplicada, incidiu ao nível do EMFA, representando o nível estratégico da FA. No 1º nível foi aplicado à DivPlan, responsável pela gestão estratégica ao nível da FA. Quanto ao 2º nível, e numa perspetiva de considerar a entidade como uma unidade organizacional aplicável a qualquer nível, seleccionámos uma das divisões que compõe o EMFA, a DivOps. Ao trabalharmos esta metodologia sobre uma pequena escala, será possível explicar e implementar no futuro com a mesma validade para toda a organização.

⁵¹ Partindo da Diretiva N°04/13 de 20 de fevereiro e Diretiva N° 02/2009 de 20 de março.

⁵² Definidas Diretiva N°02/15 de 16 de fevereiro.

1.º Nível (EMFA)

O ME, identifica o contributo de cada OB para cada um dos OEs. Por ex: OB1 tem um peso de 40% para o OE1, 10% para o OE2 e 10% para o OE3. O peso do OB1 na perspetiva de gestão é de 80% e o grau de cumprimento do OB1 à data de consulta é de 94%.

Ao consultarmos o BSC (Quadro 4), identificaremos o conjunto de atividades que refletem o desempenho do OB, face à data da consulta. Dentro do OB1, temos as atividades que se segmentam em ações. Por ex: dentro do OB1 temos a atividade A1.1, que se ramifica na ação A.1.1.1, e conseguimos facilmente perceber que só foi executado em 98.5% existindo um desvio negativo (-9179:50) face à meta planeada.

Se for pretendido acompanhar de uma forma mais próxima e identificar os responsáveis e prazos dessas mesmas atividades, será possível recorrer ao *Flight Plan*. (Quadro 5), por ex.: Ao nível da ação A.1.1.1, existem ramificações, e na ação A1.1.1.6 sabemos que o prazo de concretização da tarefa será entre 01/01/2015 e 30/06/2015 estando executado em 98.9%, a pessoa responsável neste caso é o EPR3 (que pertence ao Comando Aéreo – CA). Caso existisse necessidade de apurar os responsáveis pela execução de determinada atividade/ação, ao nível da DivPlan contactariam o ERP3, e depois no CA, consultando o seu próprio *Cockpit* e recorrendo ao seu Flight Plan seria possível apurar chegar rapidamente ao POC associado.

O QUAR surge como relatório final do ciclo. Visto que o ciclo de gestão estratégica de 2015 ainda não terminou, apresentamos parte do QUAR relatando o ponto da situação face ao momento que foi feito o estudo (Quadro 6).

Ao percorrermos todas as ferramentas do 1.º nível do *Cockpit* estratégico chegamos ao EPR, isto é, a pessoa responsável pelo reporte dos PAA da Unidade a que está afeto.

2.º Nível (DivOps)

Num 2.º nível, recorrendo ao *Cockpit* setorial de cada divisão, percorrermos de novo todas as ferramentas, filtrando as vantagens de cada uma para a gestão de desempenho.

Para este caso, a análise feita incidiu sobre a DivOps, e recorrendo ao seu ME conseguimos perceber o contributo de cada setor para a prossecução dos OBs gerais da Força Aérea. Por ex: Para a DivOps o OB1 tem um peso de 76% para o OE1, 2% para o OE2 e 4% para o OE3. O peso do OB1 na perspetiva de gestão é de 80% e o grau de cumprimento do OB1 à data de consulta é de 40%.

Ao analisarmos o BSC da DivOps percebemos de forma mais específica o nível de desempenho tendo em conta os OBs para o qual dão o seu contributo, compreendendo a evolução da concretização de cada atividade e ações que contribuem para isso, bem como os atrasos face ao planeado.

Por fim através do *Flight Plan*, será possível perceber em tempo real, quais as atividades em atraso bem como os responsáveis por cada atividade e ação diretamente associada. Assim, será garantido a responsabilização individual, na medida em que os objetivos individuais serão carregados tendo em conta as funções e competências descritas no RFA⁵³, sendo

⁵³ A DivOps está inserida no EMFA regendo-se pelo RFA 303-2 (A) do EMFA.

Força Aérea - Mapa de Estratégia

2º PONTO DE REPORTE 2015 (JAN-JUN)

MISSÃO	Participar, de forma integrada, na defesa militar da República, nos termos da Constituição e da lei, sendo fundamentalmente vocacionada para a geração, preparação e sustentação de forças e meios da componente operacional do sistema de forças.
VISÃO	A Força Aérea como uma força ágil, coesa e capaz, tecnologicamente evoluída, que responde às diferentes solicitações que lhe são endereçadas.

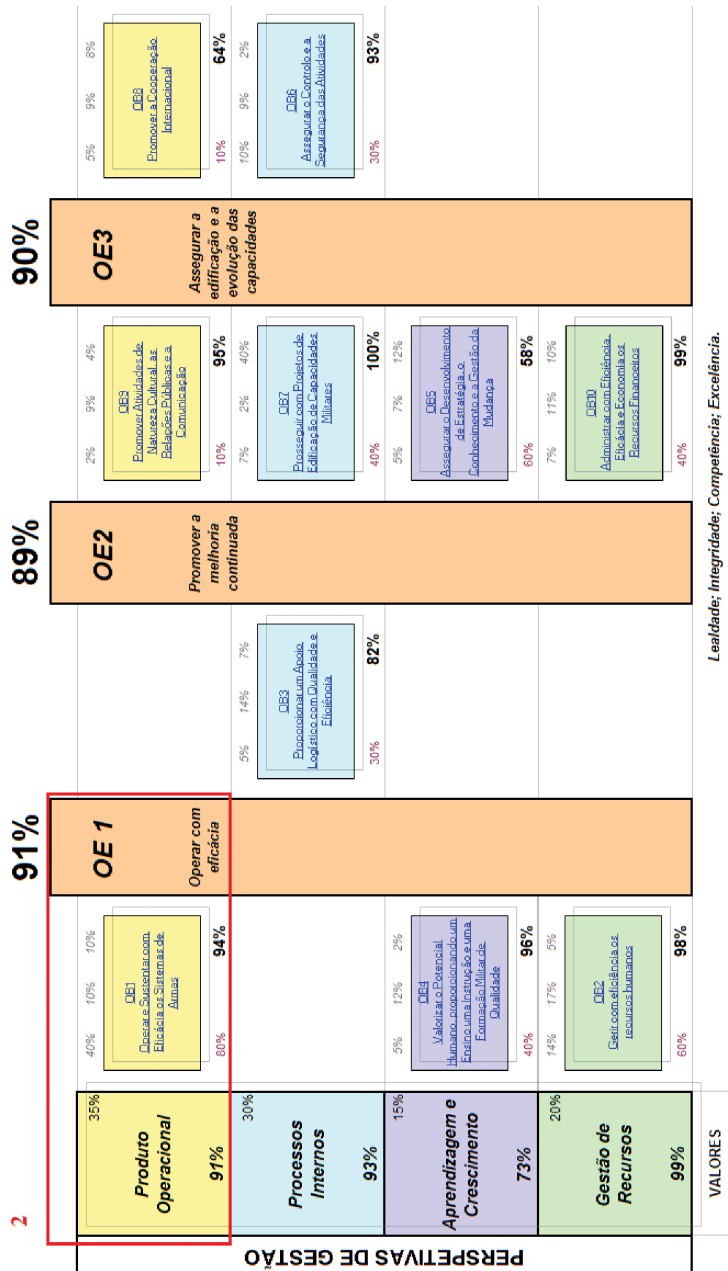


Figura 3 – Mapa de Estratégia da Força Aérea

Fonte: Divisão de Operações da Força Aérea (2015).

Quadro 4 – *Balanced Scorecard da Força Aérea*

OBJETIVO	ATIVIDADE	NR. AÇÃO	AÇÃO	KEY PERFORMANCE INDICATORS (KPI)	Legenda		≥ 100%	70%-99,9%, 1%-69,9%	0%	30/jun	DIFERENÇA	PROGRESSO KPI vs META PERÍODO	VALOR (Objetivo)	Eficácia Atividade	Eficácia Ação	Eficácia Objetivo
					VALOR META PADRÃO	META DESEJADA	VALOR META ANUAL DESEJADA	PROGRESSO KPI vs META PERÍODO								
OB1 Operar e Sustentar com Eficácia os Sistemas de Armas	3	A111	Assegurar o cumprimento do Regime de Esforço (RE), realizando entre 99% a 101% das horas de voo previstas no início do ano, por Unidade Aérea e Global GAP.	Rácio de execução do RE (HV) aprovado (JAN)	VALOR META PADRÃO	18335,00	99% a 101% da meta padrão	18335,00	9655,10	-9179,50	98,5%	0,98	0,25			
					Instução	4790,00	2634,30	-2155,30	98,3%	0,98	0,05					
					Qualificação	8113,00	4080,45	-4032,15	100,0%	1,00	0,05					
					Operacional	5932,00	2957,00	-2975,00	100,0%	1,00	0,05					
		A113	Rácio de HV em Exercícios e Operações Militares, atingindo um rácio de horas de voo	Rácio do ano anterior	25,3	≥ meta padrão	25,3	28,9	3,6	100,0%	1,00	0,15	0,97	0,30	0,94	

Quadro 5 – *Flight Plan da Força Aérea*

FAP - Plano de Voo Organizacional

VALORES REFERENTES AO PONTO DE REPORTE										2	
Dados a Reportar	Descrição	Período	Data Início	Data Término	Plan Anual	Meta Reporte	Exec	% Concretiza	EPR	Orgão que Reporta (Nome/Id)	
Acumulado de HV eficazes / HV previstas no RE, por UA e Global FAP, face ao RE aprovado em janeiro.	A11.1	Assegurar o cumprimento do Regime de Esforço (RE), realizando entre 99% a 101% das horas de voo previstas no início do ano, por Unidade Aérea e Global GAP.	01/01/2015	30/06/2015	18335 00	9417 30	9655 10	96,49%	CA	EPR 1	
	A11.1.1	Realizar entre 99% a 101% das horas de voo previstas no Regime de Esforço, UA 101.	01/01/2015	30/06/2015		1500 00	1771 20	118,1%	CA	EPR 2	
	A11.1.2	HV UA101	1º Reporte	01/01/2015	31/03/2015	750 00	948 20	126,4%	CA		
	A11.1.3	HV UA101	2º Reporte	01/01/2015	30/06/2015	1500 00	1771 20	118,1%	CA		
	A11.1.4	HV UA101	3º Reporte	01/01/2015	30/09/2015	2250 00		0,0%	CA		
		HV UA101	4º Reporte	01/01/2015	31/12/2015	3000 00		0,0%	CA		
		Realizar entre 99% a 101% das horas de voo previstas no Regime de Esforço, UA 103.				300 00	296 40	98,9%	CA	EPR 3	
	A11.1.5	HV UA103	1º Reporte	01/01/2015	31/03/2015	150 00	162 00	108,0%	CA		
	A11.1.6	HV UA103	2º Reporte	01/01/2015	30/06/2015	300 00	296 40	98,9%	CA		
	A11.1.7	HV UA103	3º Reporte	01/01/2015	30/09/2015	450 00		0,0%	CA		

Quadro 6 – QUAR da Força Aérea

Legenda																
Progresso KPI		≥ 100%		70%-99.9%		0.1%-69.9%		0%		30Jun						
OBJETIVO	ATIVIDADE	NR. AÇÃO	AÇÃO	INDICADORES	METAPADRÃO	VALOR META PADRÃO	META DESEJADA	META ANO N-1	META ANO N	EXECUTADO	DIFERENÇA	PESO DO INDICADOR	RESULTADO	CLASSIFICAÇÃO	DESVIOS	
EFICÁCIA 35%																
OB 1	A1.1	A1.1.1	Descrição Ação A1.1.1	Descrição KPI A1.1.1	Descrição Meta Padrão A1.1.1	975168.00	99% a 101% da meta padrão	10062.00	975168.00	755.00	-974413.00	0.075	98.5%	Não Altingu	↕	-1.53%
		A1.1.2	Descrição Ação A1.1.2	Descrição KPI A1.1.2	Descrição Meta Padrão A1.1.2	977352.00	99% a 101% da meta padrão	5190.00	977352.00	2295.00	-974647.00	0.035	98.5%	Não Altingu	↕	-1.69%
						977352.00		7640.00	977352.00	4865.30	-973595.30	0.035	100.0%	Altingu	↔	0.00%
						977352.00		5302.00	977352.00	2966.00	-974345.00	0.035	100.0%	Altingu	↔	0.00%
		A1.1.3	Descrição Ação A1.1.3	Descrição KPI A1.1.3	Descrição Meta Padrão A1.1.3	0.0	> meta padrão	18.1	0.0	25.3	25.3	0.045	100.0%	Altingu	↔	0.00%
A1.1.4	Descrição Ação A1.1.4	Descrição KPI A1.1.4	Descrição Meta Padrão A1.1.4	0	> meta padrão	10.38	0	8.74	8.74	0.045	100.0%	Altingu	↔	0.00%		
A1.1.5	Descrição Ação A1.1.5	Descrição KPI A1.1.5	Descrição Meta Padrão A1.1.5	975168.00	<60% da meta padrão	2048.51	877654.12	425.00	-977226.12	0.03	100.0%	Altingu	↔	0.00%		

posteriormente monitorizados no âmbito da avaliação da organização e apoiando o processo de avaliação individual. Assim, o *Flight Plan* deverá estar interligado e em consonância com as fichas de avaliação individual (FAI ou SIADAP 3).

Por fim, cada U/O/S, deverá futuramente criar o seu próprio QUAR, que permitirá compreender no fim do ciclo de gestão de desempenho os resultados alcançados por cada Divisão da Força Aérea.

Tendo em conta a questão central colocada, a Força Aérea está dotada de um conjunto de ferramentas orientadas para a gestão estratégica, contudo, conseguimos verificar através do estudo realizado, que através da interligação destas, será possível dotar esta organização de uma metodologia integrada de gestão de desempenho onde os objetivos da organização e os objetivos individuais surgem interligados e em perfeita harmonia.

Conclusões

Com o presente estudo, e respondendo à primeira questão de investigação: *Q1 – Será suficiente que a Gestão de Desempenho na Força Aérea seja suportada pelo QUAR?* Foi possível concluir, em primeiro lugar que o QUAR, enquanto ferramenta legalmente aprovada para a gestão de desempenho, parece ser insuficiente, na medida em que não permite um acompanhamento contínuo da gestão do desempenho da organização, traduzindo-se apenas como relatório final. Além do mais, não permite o apuramento da responsabilização individual, não refletindo, por isso, o contributo dos colaboradores para o desempenho da organização. Propõe-se, portanto, que o QUAR seja sempre apoiado por outras ferramentas de modo a assegurar a eficácia na avaliação dos serviços.

Depois, no que respeita à segunda questão de investigação: *Q2 – A combinação de ferramentas de gestão de desempenho possibilitará uma gestão por objetivos em tempo real?* Concluiu-se que através da metodologia integrada criada, que com a integração do conjunto de ferramentas de gestão estratégica (Mapa Estratégico, *Balanced Scorecard* e *Flight Plan*), se torna possível realizar a gestão do desempenho na Força Aérea, dando vida ao *Cockpit Organizacional*. Prevê-se que a Força Aérea enquanto organização militar com características tão específicas, beneficie desta metodologia integrada tornando-se mais adaptável na reação a diferentes cenários, mais flexível no alcance dos seus objetivos e mais ágil na resposta às alterações do meio envolvente.

Ao carregar os objetivos individuais no *Flight Plan*, é possível por um lado acompanhar em tempo real todas as atividades e ações condutoras do processo estratégico, verificando os desvios entre a implementação de uma iniciativa estratégica e sua conclusão com sucesso. Por outro lado, relativamente à terceira questão de investigação: *Q3 – A combinação de ferramentas de gestão de desempenho possibilitará uma gestão por objetivos orientada para a responsabilização individual?* A interligação da informação prestada pelas ferramentas desenvolvidas pela Força Aérea, concretiza o apuramento dos indivíduos que estão afetos a cada uma das atividades e ações, permitindo a sua avaliação e desenvolvimento, garantindo por isso o alinhamento do respetivo desempenho com os

objetivos estratégicos da organização, constituindo-se num elemento chave no processo de planeamento estratégico.

Ao introduzirmos a gestão de desempenho na Força Aérea, daremos suporte a todo o processo de avaliação na organização, alinhando os objetivos da avaliação de desempenho com os objetivos da organização.

Por fim, no que respeita a quarta questão de investigação: *Q4 – Será possível a difusão desta metodologia integrada de gestão de desempenho por toda a organização, partindo do nível Estratégico (Macro) até ao nível Operacional (Micro)?* Foi possível concluir também que, recorrendo à metodologia integrada de gestão de desempenho criado, tornámos possível que o Cockpit Organizacional atualize a gestão de desempenho a todos os níveis da organização, assegurando, assim, o alinhamento vertical e horizontal da estratégia da organização. Só assim se clarifica, para todos os níveis da organização, a visão, a missão e a estratégia, assegurando que todos compreendem o impacto das suas ações no desempenho organizacional.

As limitações deste estudo estão associadas às conclusões retiradas, que por sua vez só têm aplicabilidade no contexto da Força Aérea e necessitam de ser testadas quanto à sua replicação para um contexto organizacional distinto.

Os contributos inerentes ao estudo de caso realizado passaram pela criação de uma metodologia integrada de gestão de desempenho para a Força Aérea, orientando ferramentas de gestão estratégica já validadas no seio da organização para a gestão de desempenho.

Esta metodologia integrada tem potencial para ser adotado nos três Comandos Funcionais da Força Aérea e, posteriormente, aplicado a todos os níveis da organização – estratégico, operacional e tático – fomentando a importância da gestão por objetivos para o desenvolvimento da gestão de desempenho na organização e constituindo um contributo de investigação com aplicabilidade na realidade do contexto organizacional analisado.

Para estudos futuros sugere-se a reformulação da FAI, de forma a que o sistema de avaliação dos militares passe a integrar o desempenho funcional do indivíduo no serviço em que está inserido, verificando o seu contributo para os objetivos estratégicos da organização. Só assim, poderá existir um estreito alinhamento entre o desempenho individual e a gestão de desempenho da organização.

Referências bibliográficas

- Aguinis, H. e Pierce, C., 2008. Enhancing the relevance of organizational behavior by embracing performance management research. *Journal of Organizational Behavior*, Volume 29, p. 139-145.
- Aksoy, E. e Bayazit, M., 2014. The Relationships Between MBO System Strength and Goal-Climate Quality and Strength. *Human Resource Management*, Volume 53 (4), pp. 505-525.
- Anthony, R. e Govindarajan, V., 2007. *Management Control Systems*. 12 ed. s.l.:McGraw- Hill.

- Araújo, J. e Esteves, F., 2015. A experiência da Implementação da Gestão Orientada para os Resultados em Portugal. *Revista Enfoques*, Volume 7 (11), pp. 133-155.
- Dahlsten, F., Styhre, A. e Williander, M., 2005. The Unintended Consequences of Management by Objectives: the Volume Grow Target at Volvo Cars. *Leadership and Organization Development Journal*, Volume 26 (7), pp. 529-541.
- Drucker, P., 1954. *The Practice of Management*. New York: Harper e Row.
- Euske, K., Lebas, M. e McNair, C., 1993. Performance management in an international setting. *Management Accounting Research*, Volume 4(4), pp. 275-299.
- Fitzgerald, L. et al., 1991. *Performance Measurement in Service Businesses*. London: CIMA Publishing.
- Fletcher, C., 2001. Performance Appraisal and Management: The Developing Research Agenda. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, Volume 74 (4), pp. 473-487.
- Força Aérea, 1982. *Regulamento das Publicações da Força Aérea* (RFA). Lisboa: FA.
- Força Aérea, 1994. *Ficha de Avaliação Individual* (FAI) (Portaria n.º 21/94 de 8 de janeiro). Lisboa: FA.
- Força Aérea, 2008. *Ciclo Anual de Planeamento* (CAPO) (Despacho N.º 52/08 de 30 de setembro). Lisboa: FA.
- Força Aérea, 2009. *Plano Anual de Atividade* (PAA) (Diretiva 02/2009 de 20 de março). Lisboa: FA.
- Força Aérea, 2012. *Objetivos de Nível Estratégico da Força Aérea* (Triénio 2014/2016) (Despacho N.º 87/12 de 28 de dezembro). Lisboa: FA.
- Força Aérea, 2013. *Planeamento da Força Aérea* (Triénio 2014/2016) (Diretiva N.º 04/13 de 20 de fevereiro). Lisboa: FA.
- Força Aérea, 2015. *Objetivos e Indicadores de Gestão para 2015* (Diretiva CEMFA n.º 02/2015, de 16 de fevereiro). Lisboa: FA.
- Força Aérea, 2016. *Regulamento da Avaliação do Mérito dos Militares das Forças Armadas* (RAMMFA) (Portaria n.º 451/2016 de 3 de agosto). Lisboa: FA.
- Frederickson, G., 1996. Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, Volume 56, pp. 263-270.
- Gaio, J. 2015. A integração de instrumentos de avaliação de desempenho: O caso da Força Aérea Portuguesa. Trabalho final de mestrado em contabilidade, fiscalidade e finanças empresariais. ISEG.
- Gaio, J. 2016. Gaio, J. 2016. A integração de instrumentos de avaliação de desempenho: O caso da Força Aérea Portuguesa. *Revista científica da academia da Força Aérea Portuguesa*.
- Ghalayini, A. e Noble, J., 1996. The changing basis of performance measurement. *International Journal of Operations and Management*, Volume 16 (8), pp. 63-80.
- Governo de Portugal, 1999. *Lei do Serviço Militar* (LSM), (Lei n.º 174/99, de 21 de setembro). Lisboa: Diário da República.

- Governo de Portugal, 2014. *Lei da Defesa Nacional* (LDN) (com as alterações e retificações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 52/2009 de 20 de julho e pela Lei Orgânica n.º 5/2014 de 29 de agosto). Lisboa: Diário da República
- Governo de Portugal, 2014. *Lei Orgânica da Força Aérea* (LOFA) (Decreto-Lei n.º 187/2014 de 29 de dezembro). Lisboa: Diário da República.
- Governo de Portugal, 2014. *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas* (LOBOFA) (Lei Orgânica n.º 6-A/2014 de 1 de setembro). Lisboa: Diário da República.
- Governo de Portugal, 2015. *Estatuto dos Militares das Forças Armadas* (EMFAR) (Decreto-Lei n.º 236/99 de 25 de junho e Decreto-Lei n.º 90/2015 de 29 de maio). Lisboa: Diário da República.
- Gow, J. e Dufour, C., 2000. Is the New Public Management a Paradigm? Does it matter?. *International Review of Administrative Sciences*, Volume 66 (4), pp. 573-597.
- Greenwood, R. 1981. Management by objectives: As developed by Peter Drucker, assisted by Harold Smiddy. *Academy of Management Review*, Volume 6, p. 225-230.
- Hood, C., 1991. A Public Management for all Seasons. *Public Administration*, Volume 69 (1), pp. 3-19.
- Hood, C., 1995. The 'New Public Management' in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, Volume 20 (2-3), pp. 93-109.
- Ittner, C. e Larcker, D., 2001. Assessing empirical research in managerial accounting: a value-based management perspective. *Journal of Accounting and Economics*, Volume 32 (1), p. 349-410.
- Kaplan e Norton, 1992. The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*, Volume Vol. 70, p. 71-79.
- Kaplan e Norton, 1996a. *The Balanced Scorecard – Translating Strategy Into Action*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Kaplan e Norton, 2004a. Measuring the strategic readiness of intangible assets. *Harvard Business Review*, Volume 82(2), p. 52-63.
- Kaplan e Norton, 2004b. *Strategy Maps: converting intangible assets into tangible outcomes*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kluger, A. e DeNisi, A., 1996. Evaluation of feedback intervention on performance: A historical review, a meta-analysis, and a preliminary feedback intervention theory. *Psychological Bulletin*, Volume 119 (2), pp. 254-284.
- Lynch, R. e Cross, K., 1991. *Measure Up! The Essential Guide to Measuring Business Performance*. London: Mandarin.
- Madureira, C. e Rodrigues, M., 2007. Os desafios da avaliação de desempenho na administração pública do século XXI. *Revista Sociedade e Trabalho*, Volume 33, pp. 27-44.
- Madureira, C. e Rodrigues, M., 2011. *A avaliação do desempenho individual no contexto da administração pública portuguesa-desafios e limitações do SIADAP*. s.l.:s.n.

- Marado, B., 2015, Entrevista no âmbito da Divisão de Operações. Entrevistado por Joana Gaio [Presencialmente]. Alfragide, 25 de junho de 2015.
- Martins, M., 2015, Entrevista no âmbito da Direção de Pessoal da Força Aérea Portuguesa. Entrevistado por Joana Gaio [Presencialmente]. Alfragide, 25 de junho de 2015.
- Martins, N., 2015, Entrevista no âmbito da Direção de Pessoal da Força Aérea Portuguesa. Entrevistado por Joana Gaio [Presencialmente]. Alfragide, 25 de junho de 2015.
- Nanni, A., Dixon, J. e Vollmann, T., 1990. Strategic Control and Performance Measurement. *Journal of Cost Management*, Volume 4 (2), pp. 33-42.
- Neely, A., Adams, C. e Kennerley, M., 2002. *The Performance Prism: The Scorecard for Measuring and Managing Business Success*. London: Financial Times Prentice Hall.
- Niven, P., 2011. *Balanced Scorecard: Step-by-step for government and nonprofit agencies*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Páscoa, C., Guedes, P. e Tribolet, J., 2013. Near Real Time Steering: the Organizational Cockpit at the Strategic Level. *Procedia Technology*, Volume 9, p. 260-265.
- Páscoa, C., Horta, R. e Tribolet, J., 2013a. Near Real Time Steering: The Organizational Cockpit. *Procedia Technology*, Volume 9, pp. 266-271.
- Quivy, R. e Campenhoudt, L., 2005. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 4ª ed. s.l.:Gradiva Publicações, Lda.
- Rasmussen, N., Chen, C. e Bansal, M., 2009. *Business Dashboards*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Rodgers, R. e Hunter, J., 1991. Impact of management by objectives on organizational productivity. *Journal of Applied Psychology*, Volume 76, p. 322-335.
- Rodgers, R. e Hunter, J., 1992. A foundation of good management practice in government: Management by objectives. *Public Administration Review*, Volume 52, p. 27-89.
- Severiano, J., 2015, Entrevista no âmbito da Direção de Pessoal da Força Aérea Portuguesa. Entrevistado por Joana Gaio [Presencialmente]. Alfragide, 25 de junho de 2015.
- Simons, R., 1987. Accounting control systems and business strategy: an empirical analysis. *Accounting, Organizations and Society*, Volume 12 (4), pp. 357 - 374.
- Sole, F., 2009. A management model and factors driving performance in public organizations. *Measuring business excellence*, Volume 13 (4), pp. 3-11.
- Stake, R., 1999. *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Teixeira, P., 2015, Entrevista no âmbito da Direção de Serviços de Ensino e das Escolas Portuguesas no Estrangeiro. Entrevistado por Joana Gaio [Presencialmente]. Lisboa, 26 de junho de 2015.
- Vicente, J., 2015, Entrevista no âmbito da Divisão de Planeamento. Entrevistado por Joana Gaio [Presencialmente]. Alfragide, 25 de junho de 2015.

- Warrington, E., 1997. Tree Vies of the “the New Public Administration”. *Public Administration and Development* , Volume 17, pp. 3-12.
- Yin, R., 2009. *Case Study Research: Design and Methods*. 4th ed. ed. s.l.:SAGE Publications, Inc.
- Yin, R., 2011. *Qualitative research from start to finish*. New York: The Guilford Press.