



INSTITUTO SUPERIOR DE GESTÃO

O Planeamento Estratégico na Administração Pública - A importância da sua implementação.

Beatriz Dias Leal

Dissertação apresentada no Instituto Superior de Gestão
para obtenção de grau de Mestre em Gestão

Orientador: Professor Doutor Álvaro Lopes Dias

LISBOA

2015

RESUMO

O estudo que ora se apresenta versa sobre a problemática da influência do planeamento estratégico na boa gestão dos serviços públicos. Se considerarmos que a sua existência serve para orientar as organizações, no pressuposto de que se tem a melhor informação possível sobre o mercado e as tendências ambientais, então o planeamento é um poderoso instrumento para atingir o sucesso a todos os níveis, satisfazendo todas as partes interessadas nos produtos e actividades de uma organização.

A presente investigação pretende ser um contributo para a melhoria do desempenho nos serviços da Administração Pública, uma vez que divulgada as mais modernas práticas de gestão estratégica e de planeamento estratégico e faculta um modelo actualizado de um Plano Estratégico que foi elaborado para os Serviços de Apoio Técnico e Administrativo da Procuradoria-Geral da República.

Para além da caracterização do planeamento estratégico nos serviços da Administração directa do Estado, 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 objecto de estudo e apresenta uma reflexão sobre alguns dos fundamentos teóricos relacionados com as reformas da Administração Pública e, em particular, com os modelos gestionários que lhes serviram de base.

Palavras-chave: Estratégia, Gestão Estratégica, Planeamento Estratégico.

ABSTRACT

Key-words: Strategy, Strategic Management, Strategic Planning.

À minha família, em particular, aos meus pais que me deram a vida e me ensinaram a vivê-la com dignidade e ao meu filho que é a minha razão de viver.

Ao meu orientador, Professor Doutor Álvaro Lopes Dias, por ter acreditado neste nosso projecto, pelo apoio, paciência, disponibilidade e ensinamentos.

Ao Sr. Dr. Jorge Caldeira, pelas sugestões pertinentes e por se ter disponibilizado a esclarecer algumas das dúvidas que me foram surgindo, ao longo deste estudo.

Ao Secretário da Procuradoria-Geral da República, Sr. Dr. Carlos Adérito Teixeira, por me ter dado a oportunidade de desenvolver a parte prática da presente dissertação na instituição onde trabalho, através da elaboração do Plano Estratégico dos Serviços de Apoio Técnico e Administrativo da Procuradoria-Geral da República.

Às Sras. Dras. Sandra Silva, Teresa Lourenço e Celeste Rodrigues, pela colaboração valiosa.

Divido os méritos desta conquista:

ELA É TÃO MINHA, QUANTO VOSSA.

Muito obrigada.

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
DGAEP	Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público
NPM	New Public Management
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
PEST	Político-Legais, Económicos, Sociais, Tecnológicos, Ambientais
UE	União Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
PEC	Programas de Estabilidade e Crescimento
BSC	Balanced Scorecard
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
SGME	Secretaria-Geral do Ministério da Economia
SATA	Serviços de Apoio Técnico e Administrativo
PGR	Procuradoria-Geral da República
SGMSESS	Secretaria-Geral do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social
SGMAI	Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Modelo de gestão estratégica	31
Figura 2: Horizonte temporal dos planos	36
Figura 3: Modelo conceptual proposto	62
Figura 4: Modelo conceptual proposto: Questão de partida da hipótese 1	63
Figura 5: Modelo conceptual proposto: Questão de partida da hipótese 2	65
Figura 6: Modelo conceptual proposto: Questão de partida da hipótese 2	66
Figura 7: Modelo conceptual proposto: Questão de partida da hipótese 3	67
Figura 8: Modelo conceptual proposto: Questão de partida da hipótese 3	68

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Componentes doutriniais do New Public Management	19
Quadro 2: Benefícios e constrangimentos da adoção do New Public Management	21
Quadro 3: Valores inerentes à boa governação do sistema administrativo	23
Quadro 4: O planeamento estratégico analisado em três níveis distintos	33
Quadro 5: Processo de planeamento – Questões a analisar	33
Quadro 6: Processo de planeamento estratégico	34
Quadro 7: Diferenças existentes entre o planeamento operacional e o planeamento estratégico	38

ÍNDICE GERAL

Índice de abreviaturas	5
Índice de figuras	6
Índice de quadros	7
Índice geral	8
1. INTRODUÇÃO	10
1.1. Temática	11
1.2. Descrição do problema ou questões de partida	12
1.3. Objectivos	15
1.4. Estrutura da dissertação	16
2. REVISÃO DA LITERATURA E MODELO TEÓRICO	17
2.1. Conceitos essenciais	17
2.1.1. Modelos de gestão pública	17
2.1.2. Estratégia, gestão estratégica e planeamento estratégico	30
2.1.3. Benefícios do planeamento estratégico	41
2.2. Estado da arte	43
2.3. Enquadramento teórico	47
2.3.1. O planeamento estratégico na administração directa do Estado: a importância da sua implementação	47
2.3.2. Instrumentos e indicadores de gestão usados na monitorização do desempenho	50
2.3.3. Análise do desempenho nos serviços da administração directa do Estado	51
3. MÉTODOS	55
3.1. Procedimentos e desenho da investigação	55
3.2. Amostra, população e participantes	58
3.3. Medidas e instrumentos de recolha de dados e variáveis	59
3.4. Procedimentos de análise de dados	60

4. ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS E DISCUSSÃO	62
4.1. Modelo conceptual proposto	62
4.2. Discussão dos resultados	72
5. CONCLUSÕES	74
5.1. Discussão e implicações para a teoria	74
5.2. Implicações para a gestão	75
5.3. Limitações e futuras investigações	78
BIBLIOGRAFIA	79
ANEXOS	83
Anexo 1 -	
Anexo 2 -	
Anexo 3 – Plano Estratégico dos Serviços de Apoio Técnico e Administrativo da Procuradoria-Geral da República	

1. INTRODUÇÃO

Pretende-se, com a elaboração da presente dissertação, contribuir para a melhoria do desempenho nos serviços públicos, através da divulgação de práticas de gestão estratégica e da implementação de um plano estratégico nos Serviços de Apoio Técnico e Administrativo da Procuradoria-Geral da República.

Tendo em vista o alcance deste nosso objectivo, propomo-nos apresentar uma reflexão sobre alguns dos fundamentos teóricos relacionados com as reformas da Administração Pública e, em particular, com os modelos gestionários que lhes serviram de base.

Pretendemos, ainda, caracterizar o processo de planeamento estratégico nos serviços da administração directa do Estado, identificar os instrumentos e indicadores de gestão usados na monitorização do desempenho, analisar o desempenho dos serviços públicos objecto de estudo e elaborar o Plano Estratégico dos Serviços de Apoio Técnico e Administrativo da Procuradoria-Geral da República.

Os organismos públicos são, de um modo geral, encarados como organizações estáticas de evolução lenta, quando comparadas com as empresas do sector privado, mais arrojadas e inovadoras.

Segundo Rocha (2011:23), “... a evolução da Administração Pública está associada à do Estado, havendo paralelismos nesta caracterização. Falar de *modelo* de gestão pública significa falar, simultaneamente, de tipo de Estado. Significa, ainda, que o tipo de Estado e correspondente modelo de gestão pública assentam numa dada posição ideológica”.

O termo Administração Pública está muito associado à burocracia. Por sua vez, o conceito de *Gestão Pública* caracteriza, cada vez mais, a mudança e a reforma da administração pública sendo, por isso, muitas vezes utilizado para designar o surgimento de um novo paradigma – a nova gestão pública. Este novo modelo apresenta-se como alternativa ao modelo clássico.

Na origem da substituição do modelo clássico pela nova gestão pública estiveram: a crise generalizada que atravessa as nações; A globalização; As mudanças ideológicas a favor do mercado; As sociedades que se afiguram mais exigentes e ambiciosas; O aumento da actividade do Estado e da administração pública, que passou a exigir uma maior flexibilidade; O envolvimento de profissionais de diversas áreas na implementação das políticas públicas, a qual passa a ser feita de forma participada; A necessidade de uma maior responsabilização sobre os actos e as funções do sistema administrativo impondo-se, naturalmente, um maior

controlo orçamental e organizacional, do qual decorre a obrigação de prestar contas e de apresentar melhores resultados, tendo como perspectiva a legalidade dos procedimentos e a responsabilização pelas consequências da execução das políticas públicas.

Segundo Gonçalves (2013:19), “... o New Public Management foi, antes de tudo, um movimento de ideias pensado de uma forma estruturada para modernizar a Administração e introduzir modelos de boa governação na Administração Pública. [...] De uma forma congruente e articulada com o princípio de distinção estrutural entre política e administração, assinalou-se a importância da realização de objectivos segundo critérios de economia, de eficácia e de eficiência da acção administrativa. [...] O NPM responde a uma exigência de prestar mais atenção e maior ênfase aos resultados produzidos do que aos processos de acção administrativa. [...] Fomenta-se uma abordagem de gestão empresarial da Administração Pública: não se exige exactamente uma empresarialização das estruturas administrativas, por via da respectiva transformação em empresas, mas apenas uma gestão baseada na racionalidade gestionária, preocupada com a eficiência e com os resultados. Por outro lado, de acordo com uma maior filosofia de abertura ao mercado, o NPM incentivou formas de parceria publico-privada e expandiu o processo de *outsourcing* de tarefas que, antes, o sistema administrativo produzia. [...] A instituição contratual – caracterizada no designado contrato de gestão (aplicado às unidades do sector empresarial do Estado), surge, neste contexto, como um elemento de articulação entre política e administração; em concreto, o contrato é a sede da concretização das missões, dos objectivos e das metas a atingir por uma determinada estrutura administrativa e, ainda, da identificação dos recursos (designadamente financeiros) disponíveis para o cumprimento das referidas missões”.

A implementação deste novo modelo de gestão pública não foi consensual. Sendo certo que trouxe alguns benefícios para os serviços públicos, também é verdade que originou algumas tensões e problemas que justificaram o surgimento de uma nova abordagem.

É neste contexto que vai surgindo, em alguma da literatura que versa sobre estas matérias, o conceito de *governança* (governance) e a necessidade de reinventar uma nova gestão pública, procurando, também, uma nova compreensão da mesma. Esta abordagem é encarada como uma alternativa à gestão managerial e procura ser uma ferramenta conceptual que mobiliza uma reflexão integrada sobre a Administração Pública.

Segundo Gonçalves (2013:8), o conceito de “governance” traduz “...uma noção relacionada com o modo de governo, de governação, de uma organização formal ou até de uma comunidade informal. [...] Com o atributo de algo de novo e reformador quando associado à Administração Pública – daí falar-se de “new governance” e de “new public governance”.

As abordagens apresentadas, inerentes aos diversos “modelos de gestão pública”, permitiram analisar e comparar os modelos gestionários que serviram de base à compreensão global do sistema administrativo da Administração Pública. Constatou-se que todos eles trouxeram alguns benefícios para os serviços públicos, mas também é verdade que originaram alguns constrangimentos, tensões e problemas que foram justificando o surgimento de novas doutrinas.

Não tendo sido reconhecido como “perfeito” nenhum dos modelos experimentados até à presente data, e considerando que estão em causa realidades distintas de país para país e até de organização para organização, parece-nos que a atitude mais sensata, a adoptar pelos gestores públicos, continua a consistir na realização de uma cuidada avaliação do contexto organizacional onde se encontram inseridos os organismos objecto de estudo, seguida da adopção das políticas e práticas de gestão que se afigurem mais adequadas ao contexto analisado, independentemente do modelo gestionário a que possam corresponder. Trata-se, apenas, de continuar a fazer bem as tarefas que estão a ser bem executadas e de procurar melhorar as actividades que apresentam resultados menos satisfatórios. Talvez seja este o segredo para a melhoria da performance organizacional dos serviços públicos. Gerir com bom senso, optando sempre e a cada momento por aquelas que se apresentam como as melhores soluções.

A elaboração deste estudo inclui a apresentação dos conceitos-chave em investigação, nomeadamente, das definições de estratégia, de gestão estratégica e de planeamento estratégico. A indicação daquele que consideramos o mais adequado modelo de gestão estratégica e do inerente processo de planeamento estratégico para os serviços públicos, é outra das finalidades desta investigação.

Consideramos pertinente a indicação dos benefícios e dos constrangimentos associados ao processo de implementação da gestão estratégica nos organismos da Administração Pública, por ser uma informação útil aos actuais e futuros gestores daquelas instituições.

Actualmente, são múltiplos os desafios que a Administração Pública enfrenta: a escassez de recursos, a longo prazo; a procura crescente de consumos colectivos; a instabilidade da ordem económica internacional; a pressão política e social em condições de insustentabilidade financeira; e o contexto de austeridade.

Esta realidade determina, por isso, a realização de esforços contínuos de adaptação a novas formas organizacionais, capazes de responder às constantes exigências da sociedade. Impõe-se que o planeamento seja mais exigente, rigoroso e sustentado em previsões realistas

e planos eficazes. Verifica-se uma maior necessidade de informação de suporte à tomada de decisão - dados estatísticos e relatórios de análise.

Com base nestes pressupostos e conscientes da importância da sua implementação, incluímos, em anexo à presente investigação, um Plano Estratégico que foi pensado e elaborado para os Serviços de Apoio Técnico e Administrativo da Procuradoria-Geral da República, mas que pode ser adaptado a outras instituições públicas. O Plano traduz um documento prático e funcional e disponibiliza as mais recentes metodologias de gestão estratégica e de planeamento estratégico. Acreditamos que a sua implementação e o acompanhamento da sua execução irão contribuir para melhorar a *performance* dos organismos da Administração Pública.

1.1. Temática

A escolha de um tema que fundamentasse o desenvolvimento da dissertação que me propus elaborar, no âmbito do mestrado em gestão, levou-me a ponderar sobre a possibilidade de efectuar um estudo que contribuísse para a melhoria do desempenho nos serviços públicos.

Considerando as funções que venho exercendo na Administração Pública Portuguesa, mais concretamente na área do planeamento, bem como as dificuldades com que me deparo diariamente por não existir um documento orientador exclusivamente dedicado a esta matéria, proponho-me estudar o tema: “O Planeamento Estratégico na Administração Pública - A importância da sua implementação” e, com base na perspectiva de diversos especialistas, adoptar um modelo e elaborar um Plano Estratégico para a Procuradoria-Geral da República.

As principais contribuições para a compreensão da gestão estratégica no sector público foram divulgadas no final de 1980 e na primeira parte da década de 1990. Traduziram-se numa ajuda preciosa para todos os que exercem funções públicas nesta área, tanto em termos conceptuais como na estruturação de ideias que ajudem a delinear estratégias e a planear a sua implementação.

Segundo Paul e Drumaux (2014: xi, prefácio), “na Europa, a partir de meados da década de 1990, ocorreram alguns desenvolvimentos no âmbito da gestão estratégica. Alguns governos europeus têm exigido que os diversos serviços públicos elaborem planos estratégicos. De um modo geral, tem havido um crescente reconhecimento dos benefícios da sua implementação, nomeadamente, numa altura em que têm vindo a ser executadas muitas reformas que visam a modernização da Administração Pública.”

Presume-se que, naquela altura, os vários governos da Europa, os políticos e gestores públicos, ainda não tinham percebido a importância que a gestão estratégica teria nos anos seguintes.

Com a publicação da estratégia para a Europa 2020, tornou-se evidente que o desenvolvimento de capacidades estratégicas por parte do sector público europeu foi considerado relevante, a todos os níveis. A implementação destas práticas de gestão tem como finalidade a superação da crise financeira, a gestão de programas de austeridade e é encarada como uma forma de evoluir face aos desafios colocados mundialmente, em termos económicos, políticos e ambientais.

1.2. Descrição do problema ou questões de partida

A problemática em investigação centra-se na falta de sensibilidade, por parte dos dirigentes e gestores públicos, relativamente à importância da implementação das práticas de gestão estratégica nos serviços que dirigem.

Como já foi referido anteriormente, e segundo Paul e Drumaux (2014: xi, prefácio), “...tem havido um crescente reconhecimento dos benefícios da implementação da gestão estratégica, nomeadamente, numa altura em que têm vindo a ser executadas muitas reformas que visam a modernização da Administração Pública”.

Apesar de já ser habitual a definição de objectivos plurianuais, é ainda diminuto o número de organismos que optam pela adopção daquelas práticas de gestão, nomeadamente pela implementação de planos estratégicos. O planeamento existente continua a ser maioritariamente operacional e orientado para o curto prazo – 1 ano.

Os políticos e gestores públicos não estão, ainda, habituados a pensar estrategicamente. Vão tendo alguma noção da vertente teórica do planeamento estratégico, mas a sua aplicação prática é bastante limitada. Afigura-se necessária uma nova cultura de gestão sustentada na formação e no aperfeiçoamento a título permanente dos gestores.

Pude constatar que esta minha percepção foi também identificada num relatório elaborado, em Maio de 2013, pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), “Portugal – Reforming the State to Promote Growth” (Anexo I), e, posteriormente, validada pela Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), numa análise crítica da Parte III do relatório supra mencionado “Equipping the State to Support Robust and Inclusive Growth”, elaborada em Junho de 2013 (Anexo II).

Relativamente à estratégia de actuação proposta pela OCDE, a DGAEP (2013:20) conclui: “entre as outras recomendações que se nos afiguram como sendo altamente positivas e exequíveis, no actual quadro político e administrativo, merecem destaque as seguintes:

- Perspetivar, a longo prazo, os projetos de reforma a partir da construção de uma visão sobre o futuro do país;
- Recorrer sistematicamente à elaboração de livros verdes e brancos, como forma de fortalecimento do processo de formulação de políticas públicas, apoiadas/fundamentadas em evidências;

- Reforçar a gestão pública orientada para resultados, designadamente desenvolvendo um sistema para a introdução de metas, objetivos e avaliações de suporte ao controlo e à monitorização das políticas públicas;
- Criar um sistema de compensações, eventualmente não monetárias, como instrumento de motivação dos trabalhadores da administração pública;
- Estimar o número de trabalhadores necessários à administração pública, utilizando o planeamento estratégico de recursos humanos nos serviços e organismos da Administração Pública; ...”.

A implementação de um processo de planeamento estratégico acarreta algumas dificuldades. São de ordem diversa os obstáculos que podem dificultar a sua correcta execução, a saber:

- A obrigação legal de as organizações apresentarem vários instrumentos de gestão. Muitos dirigentes e gestores consideram que este exercício de planificação é o mesmo que fazer planeamento estratégico, esquecendo que este tem um horizonte temporal de médio e longo prazo ao contrário do planeamento anual que é de curto prazo;
- O secretismo que alguns dirigentes atribuem ao planeamento de longo prazo, por receio de revelarem o que a organização pretende fazer. É verdade que alguns procedimentos do planeamento estratégico podem requerer alguma confidencialidade e só será de ponderar a sua divulgação caso haja alguma vantagem nisso, mas este factor não serve de justificação para que não se faça planeamento estratégico. Estes argumentos mascaram, apenas, a falta de vontade política dos dirigentes, com prejuízo evidente para a organização, que não rentabiliza adequadamente o potencial dos trabalhadores;
- A visão de curto prazo de alguns dirigentes e gestores;
- Inexistência de estratégia objectiva;
- Recursos humanos e financeiros instáveis;
- O desconhecimento do verdadeiro valor e poder de um processo de planeamento estratégico é outra das maiores dificuldades a ultrapassar.

Estes factores, aliados às particularidades e à diversidade das organizações que integram a Administração Pública, à variedade e quantidade dos seus produtos e utilizadores que serve, à complexidade dos condicionalismos económicos, jurídicos e políticos que a rodeiam dificultam, efectivamente, a aplicação desta técnica de gestão, mas não podem, em caso algum, justificar a ausência do planeamento estratégico nas organizações públicas.

A análise que resultou da revisão bibliográfica efectuada aquando da preparação deste estudo, segundo a perspectiva de vários autores, permitiu a formulação de algumas questões para reflexão:

- De que modo é feito o planeamento estratégico na Administração Pública?
- Quais os benefícios do planeamento estratégico para a Administração Pública?
- A adopção de práticas de gestão estratégica melhora a performance organizacional?
- A partilha do plano estratégico facilita a operacionalização da estratégia?
- A monitorização dos compromissos do plano estratégico aumenta o sucesso do desempenho?
- O planeamento estratégico possibilita uma melhor gestão dos recursos disponíveis?
- A ausência, nos organismos públicos, de planeamento estratégico pode comprometer o programa do Governo?

1.3. Objectivos

A proposta, quanto aos objectivos da investigação, é a que seguidamente se apresenta:

1.3.1. Objectivo Geral

Contribuir para a melhoria do desempenho nos serviços públicos, através da divulgação de práticas de gestão estratégica e da implementação de um plano estratégico nos Serviços de Apoio Técnico e Administrativo da Procuradoria-Geral da República.

1.3.2. Objectivos Específicos

Objectivo específico 1: Caracterizar o processo de planeamento estratégico nos serviços da administração directa do Estado.

Objectivo específico 2: Identificar os instrumentos e indicadores de gestão usados na monitorização do desempenho.

Objectivo específico 3: Analisar o desempenho dos serviços públicos objecto de estudo.

Objectivo específico 4: Elaborar o Plano Estratégico dos Serviços de Apoio Técnico e Administrativo da Procuradoria-Geral da República.

1.4. Estrutura da dissertação

A presente dissertação, intitulada “O Planeamento Estratégico na Administração Pública - A importância da sua implementação”, encontra-se dividida em cinco capítulos.

No primeiro capítulo, é apresentada a justificação para o desenvolvimento do tema em análise. Pretende-se, com o presente estudo, contribuir para a melhoria do desempenho nos serviços públicos. É evidenciada a problemática em investigação e são apontadas algumas das razões que podem dificultar a implementação, nos organismos públicos, das práticas de gestão estratégica, nomeadamente, no que respeita à elaboração de planos estratégicos.

Segue-se um segundo capítulo onde é feita uma reflexão sobre alguns dos fundamentos teóricos relacionados com as reformas da Administração Pública e, em particular, com os modelos gestionários que lhes serviram de base. É apresentada, também, uma introdução aos conceitos-chave em investigação.

No terceiro capítulo é desenvolvida a metodologia adoptada no âmbito do processo de investigação qualitativa.

Segue-se um quarto capítulo onde é apresentada a análise dos dados obtidos, com base num modelo conceptual proposto, bem como a discussão dos resultados.

Por último, no quinto capítulo, são apontadas as implicações para a teoria e para a gestão, as limitações e futuras investigações.

No próximo capítulo – Revisão da literatura e modelo teórico – faremos inicialmente uma contextualização do assunto tratado, começando por desenvolver aspectos relacionados com os modelos de gestão que têm vindo a ser utilizados na Administração Pública. Seguidamente, serão apresentadas as definições de estratégia, de gestão estratégica e de planeamento estratégico, segundo a opinião de autores que se dedicam à análise da temática em estudo, sendo certo que será dada maior ênfase ao conceito de planeamento estratégico por ser o que está directamente relacionado com a aplicação prática desta investigação.

2. REVISÃO DA LITERATURA E MODELO TEÓRICO

2.1. Conceitos essenciais

2.1.1. Modelos de gestão pública

“Enquanto algum ramo da ciência oferecer uma abundância de problemas, significa que está vivo; uma falta de problemas implica a extinção ou cessar de desenvolvimento [...]

É pela solução de problemas que o investigador testa o temperamento da sua sensibilidade; encontra novos métodos e novos pontos de vista, e ganha maior e mais livre horizonte”.

(Hilbert, 1900:407)

Uma das formas usadas para modelar o sistema de gestão pública, consiste na análise do resultado da adoção da nova gestão pública (new public management) e das respectivas consequências para a administração tradicional.

Outra perspectiva diferente resulta da análise histórica da evolução da Administração Pública. Através deste método, podem ser identificadas características comuns que distinguem determinadas fases históricas.

Os organismos públicos são, de um modo geral, encarados como organizações estáticas de evolução lenta, quando comparadas com as empresas do sector privado, mais arrojadas e inovadoras.

Segundo Rocha (2011:23), “... a evolução da Administração Pública está associada à do Estado, havendo paralelismos nesta caracterização. Falar de *modelo* de gestão pública significa falar, simultaneamente, de tipo de Estado. Significa, ainda, que o tipo de Estado e correspondente modelo de gestão pública assentam numa dada posição ideológica”.

Camacho (1982), entende que “os modelos de desenvolvimento constituem, tão-somente, um reflexo dos juízos de valor subjacentes a interesses frequentemente divergentes que se manifestam na vida social”.

O termo Administração Pública está muito associado à burocracia. Por sua vez, o conceito de *Gestão Pública* caracteriza, cada vez mais, a mudança e a reforma da administração pública sendo, por isso, muitas vezes utilizado para designar o surgimento de um novo paradigma – a nova gestão pública. Este novo modelo apresenta-se como alternativa ao modelo clássico.

Ainda na perspectiva de Rocha (2011:27), “o *modelo clássico*, caracteriza-se, da seguinte forma:

- As posições (lugares nas estruturas das carreiras e que correspondem a funções) distinguem-se das pessoas. Este enunciado integra o princípio de que o recrutamento se faz através da transparência; as pessoas devem ser promovidas de acordo com critérios de desempenho; os funcionários podem ser despedidos apenas com base em critérios de não cumprimento dos seus deveres.
- O governo do sector público é enquadrado por leis e regulamentos;
- As estruturas *top-down* visam a eficiência no sector público; ...
- A motivação no sector público é radicalmente diferente da motivação do sector privado”.

Na opinião de Camara (1997:73), “as *teorias clássicas* apresentam uma melhor forma de gerir as organizações assente numa forte racionalidade, regras e supervisão. Esta conceptualização de gestão de uma organização, perspectiva uma abordagem do sucesso empresarial assente nos pressupostos mencionados. Assim, gerir para o sucesso, era desenvolver uma atenção específica aos processos, métodos, regras e controlo interno da organização”.

Nesta última definição está implícita a conceptualização da organização como um sistema fechado, determinístico e em que a fundamentação na tecnologia operativa é central a todo o raciocínio. A lógica inerente é a da procura da máxima eficiência¹ obtida através da optimização do sistema produtivo interno. Não é, portanto, considerado o factor incerteza característico da interacção da organização com o sistema bem mais complexo que é a sua envolvente.

As abordagens clássicas resultaram das grandes transformações que se operaram na sociedade, na ciência, nas tecnologias, matérias-primas e fontes de energia utilizadas e, como não podia deixar de ser, nas organizações.

A produção artesanal remonta ao século XVI e sofreu o seu grande revés na segunda metade do século XIX, após a revolução industrial. A par da revolução industrial iniciada em Inglaterra e das necessidades do mercado, cresceu e desenvolveu-se o capitalismo. A produção gigantesca de bens e serviços passou a ser a base da rentabilidade e da eficácia industrial e organizacional. É de registar a importância do desenvolvimento dos transportes e as suas implicações na distribuição de produtos e no incremento da competitividade. Outra das consequências da revolução industrial foi a urbanização das sociedades e o surgimento de grandes aglomerados urbanos. Às muitas empresas ligadas à actividade económica dos

¹ Carvalho (2013:16), “A *eficiência* económica define-se por um melhor uso dos recursos, produzindo mais com o mesmo, ou produzindo o mesmo com menos recursos, enquanto a *eficácia* se define pelo atingir dos objectivos”.

sectores industrial, comercial e agrícola, juntaram-se várias instituições e organizações inscritas em funções de representatividade social de actividades culturais, sociais e políticas, assim como da gestão e planeamento dos transportes, meios de comunicação, equipamentos colectivos e infra-estruturas relacionadas com a vida quotidiana das cidades. As exigências de concorrência do mercado, assim como a dimensão e complexidade das organizações, deixaram de ser compatíveis com uma gestão e uma administração assentes num empirismo inconsistente e discricionário dos patrões e dos capatazes. As abordagens clássicas são a expressão genuína desta realidade histórica.

Em meados dos anos cinquenta e apesar de ter sido muito válido, o modelo é posto em causa. Na perspectiva de Lane (2013:85), "...a nova gestão pública surgiu como crítica ao modelo clássico de Max Weber...".

Segundo Ferreira (1998:23), para Max Weber, "... o tipo ideal de administração burocrática constituía uma forma histórica de racionalidade e de cientificidade adequada às exigências do Estado moderno e da sociedade capitalista desenvolvida. As vantagens da administração burocrática residiam nas suas potencialidades em desenvolver e estimular um tipo de comportamento humano pautado pela racionalidade, a precisão, a rapidez, uma univocidade interpretativa e uniformidade de rotinas e procedimentos. Através dessas condutas humanas racionais e padronizadas, a consecução dos objectivos das organizações, a disciplina, o controlo e a coordenação das relações sociais do tipo burocrático seriam reforçadas".

O Estado de bem estar-social (*Welfare State*), e a sua forma tradicional de organização e gestão (a burocracia) surge evidenciado como um sério obstáculo ao crescimento e à competitividade. Pretende-se, desde então, uma diminuição do peso do Estado na sociedade, através da transferência de políticas, práticas de mercado e de gestão privada para o sector público. Esta nova tendência é habitualmente designada na literatura como *New Public Management* (NPM). Conceitos como a liberalização, privatização, descentralização e desregulação surgem associados a este novo paradigma.

Esta abordagem é validada por Lane (2013:87), que considera a aplicação do novo modelo gestor – NPM, como "...uma revolução na administração pública, tendo emergido para fazer face ao Estado de bem-estar social, bem como a um contexto de graves défices públicos".

Na origem da substituição do modelo clássico pela nova gestão pública estiveram: a crise generalizada que atravessa as nações; A globalização; As mudanças ideológicas a favor do mercado; As sociedades que se afiguram mais exigentes e ambiciosas; O aumento da

actividade do Estado e da administração pública, que passou a exigir uma maior flexibilidade; O envolvimento de profissionais de diversas áreas na implementação das políticas públicas, a qual passa a ser feita de forma participada; A necessidade de uma maior responsabilização sobre os actos e as funções do sistema administrativo impondo-se, naturalmente, um maior controlo orçamental e organizacional, do qual decorre a obrigação de prestar contas e de apresentar melhores resultados, tendo como perspectiva a legalidade dos procedimentos e a responsabilização pelas consequências da execução das políticas públicas.

Este novo modelo gestor de reforma designado por NPM, foi introduzido por Hood (1991), e tem sido utilizado para designar as doutrinas administrativas que dominaram a agenda de reformas em vários países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) a partir de finais da década de 70.

E é o mesmo autor que, em 1996, identifica as componentes doutrinárias do NPM elencadas no quadro a seguir apresentado:

Quadro 1: Componentes doutrinárias do New Public Management

Doutrina	Significado	Justificação Típica
Profissionalização da gestão nas organizações públicas	Gestores bem visíveis no topo das organizações, com liberdade de gerir e com poder discricionário	A responsabilidade requer concentração de autoridade e não difusão do poder
Standards explícitos e medidas de performance	Objectivos bem definidos e mensuráveis com indicadores de sucesso	Responsabilidade significa objectivos claramente definidos; eficiência necessita de atenção aos objectivos
Ênfase no controlo de <i>outputs</i>	Alocação de recursos e recompensas com ligação à <i>performance</i>	Necessidade de insistir nos resultados e não nos processos
Viragem no sentido de desagregação das unidades do sector público	Divisão do sector público em unidades corporizadas, organizadas por produtos, com orçamentos próprios e com negociação com cada uma delas	Tornar as unidades capazes de serem geridas; separar provisão de produção usando contratos e <i>franchises</i> dentro e fora do sector público
Insuflar competição no sector público	Mudança no sentido de contratos a prazo	A competição é a chave para baixar custos e melhorar <i>standards</i>
Insistência em estilos de gestão e práticas de gestão privada	Mudança de um estilo de serviço público militar para um mais flexível, quanto aos salários e duração dos contratos	Necessidade de introduzir instrumentos de gestão empresarial no sector público e fazer mais com menos
Insistência na parcimónia e disciplina no uso dos recursos	Cortar custos, aumentar a disciplina de trabalho	Necessidade de verificar a procura de recursos do sector público e fazer mais com menos

Fonte: Hood (1996), citado por Oliveira Rocha (2011:54)

Sousa (2011:49), salienta a ideia de que “... se trata de uma abordagem interdisciplinar preocupada, fundamentalmente, com a implementação das políticas públicas de forma

eficiente”, traduzida na gestão otimizada dessas políticas, na gestão de recursos financeiros e humanos, bem como na gestão de programas e projectos.

Segundo Gonçalves (2013:19), “... o New Public Management foi, antes de tudo, um movimento de ideias pensado de uma forma estruturada para modernizar a Administração e introduzir modelos de boa governação na Administração Pública. [...] De uma forma congruente e articulada com o princípio de distinção estrutural entre política e administração, assinalou-se a importância da realização de objectivos segundo critérios de economia, de eficácia e de eficiência da acção administrativa. [...] O NPM responde a uma exigência de prestar mais atenção e maior ênfase aos resultados produzidos do que aos processos de acção administrativa. [...] Fomenta-se uma abordagem de gestão empresarial da Administração Pública: não se exige exactamente uma empresarialização das estruturas administrativas, por via da respectiva transformação em empresas, mas apenas uma gestão baseada na racionalidade gestionária, preocupada com a eficiência e com os resultados. Por outro lado, de acordo com uma maior filosofia de abertura ao mercado, o NPM incentivou formas de parceria publico-privada e expandiu o processo de *outsourcing* de tarefas que, antes, o sistema administrativo produzia. [...] A instituição contratual – caracterizada no designado contrato de gestão (aplicado às unidades do sector empresarial do Estado), surge, neste contexto, como um elemento de articulação entre política e administração; em concreto, o contrato é a sede da concretização das missões, dos objectivos e das metas a atingir por uma determinada estrutura administrativa e, ainda, da identificação dos recursos (designadamente financeiros) disponíveis para o cumprimento das referidas missões”.

Na opinião de Sousa (2011:30), “quando se fala em modernização ou reforma da Administração Pública contrapõe-se a administração gestionária à administração burocrática. Nada de mais errado; não só porque os modelos de gestão pública não se reduzem a estes dois, mas também porque se assume que a adopção de processos e modelos de gestão empresarial irá resolver os problemas da Administração Pública. Na verdade, a cada tipo de Estado, corresponde um modelo de gestão pública com o qual se harmoniza, com o qual constitui um todo, assentando nos mesmos pressupostos e obedecendo ao mesmo paradigma. Além disso, a adopção de um dado modelo de gestão pública não significa que partes importantes da actividade do estado não sigam modelos diferentes”.

Importa, ainda, ressaltar que gestão pública e gestão privada traduzem modelos diferentes de gestão. Como refere Sousa (2011:49), “... as organizações públicas não estão tão expostas ao mercado não tendo tanta pressão para reduzir custos e aumentar a eficiência; têm restrições legais e regulamentares à sua actuação estando sujeitas a controlos de vária ordem; sofrem

influências políticas dos partidos e grupos de pressão; têm de estar atentas à pressão dos cidadãos; possuem padrões organizacionais distintos, traduzidos numa maior multiplicidade e complexidade dos objectivos e das relações de autoridade; possuem gestores limitados na sua actuação sobre os funcionários, para além de não poderem usar incentivos e outros mecanismos de motivação a que as organizações privadas recorrem”.

Parece-nos evidente que a implementação deste novo modelo de gestão pública não foi consensual. Sendo certo que trouxe alguns benefícios para os serviços públicos, também é verdade que originou algumas tensões e problemas que justificaram o surgimento de uma nova abordagem.

Quadro 2: Benefícios e constrangimentos da adopção do New Public Management

New Public Management nos serviços públicos	
Benefícios	Racionalização das despesas e do número de funcionários sem perdas para os clientes dos serviços
	Organizações públicas focadas na adopção de estratégias e consequente clarificação da sua missão e definição de objectivos
	Serviços públicos mais responsáveis perante os seus clientes e gestores
	Os gestores públicos passam a responder de acordo com a performance dos seus organismos
	Maior flexibilidade de gestão e capacidade de inovação
Constrangimentos	Redução do papel dos cidadãos ao de meros consumidores. A medida é proposta, mas não se demonstra de que modo pode ser implementada
	Redução dos escalões intermédios incompatível com a maior necessidade de controlo financeiro e com a coordenação orçamental
	Descentralização dos serviços públicos incompatível com a maior necessidade de controlo financeiro e com a coordenação orçamental
	Avaliação da performance de alguns serviços públicos dificultada
	Maior politização dos altos quadros da Administração Pública
	Responsabilização dos novos gestores públicos face ao poder político ou perante os consumidores que avaliam os serviços prestados
	Declínio dos padrões de ética administrativa
	Ameaças de “ <i>downsizing</i> ” aos funcionários
	Desmotivação dos funcionários
	Diminuição da eficiência e qualidade dos serviços públicos

Fonte: adaptado de Sousa (2011:64)

É neste contexto que vai surgindo, em alguma da literatura que versa sobre estas matérias, o conceito de *governança* (governance) e a necessidade de reinventar uma nova gestão pública, procurando, também, uma nova compreensão da mesma. Esta abordagem é encarada como

uma alternativa à gestão managerial e procura ser uma ferramenta conceptual que mobiliza uma reflexão integrada sobre a Administração Pública.

Segundo Gonçalves (2013:8), o conceito de “governance” traduz “...uma noção relacionada com o modo de governo, de governação, de uma organização formal ou até de uma comunidade informal. [...] Com o atributo de algo de novo e reformador quando associado à Administração Pública – daí falar-se de “new governance” e de “new public governance”.

Outra ideia que subjaz ao tema “governação” pode apontar para a procura de critérios de boa governação da Administração Pública.

Ainda na perspectiva de Gonçalves (2013:10), “diferentemente do que sucedeu com as doutrinas do “new public management”, a ideia supra mencionada não inclui a importação para o sistema administrativo dos valores e abordagens próprias do sector privado e atinentes ao funcionamento das organizações empresariais privadas. O que está em causa é, antes, submeter o sistema administrativo a uma análise orientada por critérios e métodos que têm sido utilizados no estudo dos modelos de governação no sector privado. E justifica-se que isto se faça, pois todas as organizações, privadas ou públicas, conhecem um processo de governo que disciplina o modo como são dirigidas, como se indicam os respectivos dirigentes, como produzem decisões, como interagem umas com as outras, como actuam diante dos seus “públicos” e como são escrutinadas. Ora, todos estes elementos do processo de governação de uma organização podem ser analisados no sentido de se perceber se os mesmos reflectem, concretizam ou promovem de forma adequada os valores de uma boa governação”.

Gonçalves (2013:10), assume claramente que “...o processo de identificação dos valores da boa governação da Administração Pública tem, nos seus fundamentos uma “ideologia” e baseia-se numa pré-compreensão sobre o Estado Administrativo...”. Reconhece, ainda, que “...é feita uma *escolha pessoal* sobre os valores que podem nortear uma boa governação do sistema administrativo, e aponta os seguintes: separação entre política e administração; estabilidade dos modelos de estruturação do sistema administrativo; autonomia de gestão da Administração Pública; responsabilidade da Administração Pública pelos resultados produzidos; Administração Pública democrática; Administração Pública em rede, mas coordenada; Administração Pública colaborante com o sector privado; Administração Pública subsidiária em relação à iniciativa da sociedade civil”.

Quadro 3: Valores inerentes à boa governação do sistema administrativo

Valores que podem nortear a boa governação do sistema administrativo	
Separação entre política e administração	<p>De acordo com o modelo de Max Weber (a burocracia), aos actores políticos caberia, no exercício da função de direcção e controlo, dar ordens e instruções que a Administração deveria cumprir. Por sua vez, à Administração, não competia tomar decisões relevantes no plano político mas sim aplicar regras externas e executar comandos.</p> <p>A separação entre política e administração, defendida pelo modelo de governação, propõe: (1) a distinção e a separação de uma tarefa de direcção política, exercida por agentes políticos, da definição das missões, das prioridades, dos programas de acção, dos objectivos e das metas das organizações administrativas, bem como da verificação ou do controlo sobre o grau de realização dos resultados pretendidos; (2) uma tarefa de gestão desenvolvida por gestores e dirigentes administrativos, consistente na identificação e na selecção, com autonomia e responsabilidade, dos meios mais eficazes, eficientes e económicos para atingir os objectivos identificados.</p> <p>À política cabe a definição do “que” fazer – no sentido de uma definição estratégica de finalidades. A administração deve ocupar-se do “como” fazer – num quadro operativo de desenvolvimento de competências concretas.</p> <p>O modelo pressupõe a ideia de autonomia de gestão.</p>
Estabilidade dos modelos de estruturação do sistema administrativo	<p>A estruturação e organização do sistema administrativo, por parte da direcção política da Administração Pública, revela-se essencial para o correcto funcionamento da máquina administrativa e, portanto, para a boa governação.</p> <p>Impõe-se alguma contenção no invariável ímpeto reformista levado a cabo pelos responsáveis políticos.</p> <p>Afigura-se desejável a eliminação da duplicação e triplicação das mesmas competências a estruturas e unidades orgânicas diferentes.</p>
Autonomia de gestão da Administração Pública	<p>O princípio da separação entre política e administração pressupõe que cabe à administração uma tarefa de gestão. A ideia de gestão, enquanto escolha de meios para produzir resultados, pressupõe uma autonomia de quem se ocupa dessa tarefa.</p>
Responsabilidade da Administração Pública pelos resultados produzidos	<p>A concessão de autonomia de gestão da Administração Pública também significa atribuição de responsabilidade, quer dizer, responsabilização: o gestor responsabiliza-se por alcançar os resultados que a sua unidade administrativa se comprometeu a atingir. O modelo pressupõe que os dirigentes se vejam numa situação de autonomia com responsabilidade.</p>
Administração Pública democrática	<p>A democracia vista como um valor central e indiscutível do sistema administrativo, traduzida nas seguintes variáveis: transparência; imparcialidade; abertura e estímulo à participação dos cidadãos; prestação de contas e descentralização.</p>
Administração Pública em rede, mas coordenada	<p>Não colocando em causa a importância dos modelos de administração em rede e até uma certa dispersão do sistema organizativo por instâncias que se relacionam numa lógica transversal ou horizontal, de interdependência, e não de hierarquia e de supra e infraordenação, afigura-se indispensável uma coordenação do sistema, sob pena de a dispersão se transformar em confusão.</p>
Administração Pública colaborante com o sector privado	<p>A colaboração público-privada como uma combinação de recursos do sector público com recursos do sector privado em ordem à realização de objectivos públicos.</p> <p>Constitui um erro supor-se que só a Administração Pública pode servir o interesse público. Mas também constitui um erro supor-se que o sector privado tem uma apetência para servir o interesse público de forma desinteressada.</p>
Administração Pública subsidiária em relação à iniciativa da sociedade civil	<p>A Administração Pública não pode e não deve fazer tudo, logo, há responsabilidades que podem ser “deixadas” ou “transferidas” para a sociedade civil.</p> <p>Estes movimentos impõem uma correcta avaliação sobre qual a delimitação das responsabilidades da Administração Pública.</p>

Fonte: adaptado de Gonçalves (2013:11-33)

São imensas as definições e interpretações existentes, na literatura académica, sobre o que é a *governança*.

Bovaird (2009:9), considera que “...a *nova gestão pública* focou a sua atenção na mensuração de resultados (pessoais e organizacionais). Por sua vez, o conceito de *governança* debruça-se sobre a forma como as diferentes organizações interagem, a fim de alcançar os resultados desejados – o enfoque, neste caso, situa-se nos resultados que satisfazem as necessidades dos cidadãos e dos stakeholders²”. O modelo de *governança* valoriza o modo como são tomadas as decisões e defende que este processo deve ser participativo e envolver as partes interessadas. Segundo Bovaird (2009:9) “... o debate actual sobre a *governança* abandona, em definitivo, a antiga ideia de que “os fins justificam os meios” e centra-se numa outra perspectiva: “o que importa não é tanto o que fazemos, mas como as pessoas se sentem com o que fazemos”.

Procurando encontrar pontos comuns entre a *new public management* e o conceito de *governance*, Bovaird (2009:10) acrescenta: “...os conceitos associados á nova gestão pública e à *governança*, não são incompatíveis entre si. No entanto, nem todas as práticas da nova gestão pública fazem parte da *governança* e vice-versa. [...] Estão em causa concepções distintas, mas interligadas. Uma não é percussora da outra, nem superior à outra – devem coexistir e trabalhar em conjunto, através dos mecanismos adequados, a fim de que as decisões políticas e de gestão tenham em vista, também, o aumento da qualidade de vida dos cidadãos”.

Os novos modelos gestionários têm sido utilizados para designar as doutrinas administrativas que dominaram a agenda de reformas implementadas no sector público de todos os países desenvolvidos. Porém, e apesar de reconhecidos alguns dos seus benefícios, outros argumentos veiculam fortes críticas aos modelos dominantes. São estes benefícios e constrangimentos que procuraremos analisar seguidamente.

Na perspectiva de Lane (2013:87), “...a *nova gestão pública* surgiu como crítica ao modelo clássico de Max Weber...”. Impunha-se a implementação dum modelo gestionário mais eficiente e compatível com as exigências de concorrência do mercado e com a dimensão e complexidade das organizações. O Estado de bem-estar social promoveu o aumento do peso do Estado na sociedade, traduzido na expansão das suas actividades e no aumento do número

² Sousa (1999:34), Os *stakeholders* de uma organização são “o conjunto de entidades que, optando por livremente transaccionar com essa organização, adquirem um interesse na sua existência e desenvolvimento”.

de funcionários públicos e fez disparar os custos com a Administração Pública, enfraquecendo a posição dos sucessivos governos e originando défices públicos.

Como se pode constatar, através da opinião formulada por diversos autores, a new public management apela à contratação de curto-prazo, tendo em vista o aumento da competição, a diminuição dos custos, a melhoria dos resultados alcançados e procura, ainda, reforçar a posição dos gestores enquanto prestadores de serviços públicos. Defende a separação entre política e administração, i.e., entre a definição e a implementação de políticas públicas.

Com a adopção desta ferramenta conceptual a aquisição de bens e serviços, para as diversas organizações, passa a ser efectuada com o recurso à celebração de contratos de direito privado, onde são especificadas as condições exigidas em termos de qualidade e quantidade. “o governo torna-se num mero “empreiteiro”, que recorre a empresas privadas para organizar os serviços públicos” Lane (2013:87).

A gestão destes contratos apresenta-se como outro dos inconvenientes do modelo gestor em análise por obrigar a um processo de negociação constante que pode envolver custos substanciais para o Estado, no caso de incumprimento por parte das empresas prestadoras de serviços. Nestas situações, a organização deve estar preparada para enfrentar uma provável resolução de litígios nas instâncias judiciais. Além do mais, esta mudança no sentido da celebração de contratos a prazo no sector público parece não garantir que o Governo seja capaz de reduzir os custos globais ou aumentar o desempenho na prestação de serviços.

No âmbito dos padrões desejáveis de ética administrativa, é feita referência à possibilidade de poderem ocorrer casos de corrupção ou de recebimento, pelas partes contratantes, de comissões indevidas.

Araújo (2002:28), também apresenta algumas críticas às doutrinas anteriormente apresentadas. No seu entender, “assiste-se, actualmente, nas sociedades modernas, ao descontentamento dos cidadãos em relação às instituições tradicionais das democracias ocidentais: partidos políticos, eleições, função pública, parlamento e a administração pública. Este descontentamento resulta, em boa verdade, da imagem negativa que os cidadãos têm do sistema político administrativo e da deficiente ligação entre eles. Os cidadãos parecem acreditar menos nas instituições tradicionais porque sentem que as suas opiniões geralmente não são ouvidas ou porque há insatisfação em relação à forma como as questões são tratadas.”

Na base desta percepção, relativa ao descontentamento generalizado dos cidadãos, podem estar diversas causas sendo certo, no entanto, que a mais pertinente pode estar relacionada com o modo como foi construída a Administração Pública. A aplicação dos diversos modelos

gestionários – entre outros o modelo burocrático, de Max Weber e o New Public Management – permitiu, na opinião de Araújo (2002:29), “...a introdução de vários conceitos que procuraram tornar a Administração Pública e os seus dirigentes mais sensíveis às necessidades e aos desejos dos cidadãos, mas a procura de maior eficiência e eficácia foi quase sempre orientada para uma abordagem “virada para dentro” “.

Fomentou-se uma abordagem de gestão empresarial da Administração Pública com a adopção de técnicas e modelos que nem sempre são de fácil implementação e que incidem sobre os sintomas e não sobre as causas. Ainda na perspectiva de Araújo (2002:30), “as tentativas de melhorar a eficiência do funcionamento dos serviços públicos primam pela ausência de modelos teóricos consistentes pois estas tentativas não tendem a centrar-se sobre o que faz a Administração Pública, mas principalmente como é que ela faz. Geralmente as melhorias na gestão pública preocupam-se em encontrar soluções sobre como fazer as coisas da forma mais económica e eficiente e não em saber se a Administração Pública deve ou não fazer essas coisas”.

Partindo do pressuposto de que há tarefas que, pela sua dificuldade, devem ser assumidas pelo Estado – a segurança, o bem estar-social, a promoção da equidade e justiça para todos os cidadãos - Araújo (2002:31), assume que “a obsessão com alguns métodos do sector privado conduzem à não compreensão das causas fundamentais do afastamento dos cidadãos das tradicionais instituições democráticas.”

Sobre o *papel do Estado*, e segundo Canotilho (2000:22), “... o Estado é vítima do seu próprio sucesso. Na verdade, tende hoje a considerar-se, mais ou menos acriticamente, que o Estado se transformou em “sucata política”, se degradou numa categoria política sem qualidade ética e sem qualidades organizatórias e funcionais. [...] Numa palavra: o Estado serviu para dar resposta a uma tarefa pública central e incontornável de qualquer jurisdição estatal: resolver o problema da violência, garantindo a liberdade e a segurança dos cidadãos. De igual modo, o Estado assumiu como fim e tarefa de qualquer estatalidade legítima o dever de dar resposta a outra forma de violência – a pobreza. Quando se tornou claro que, em algumas situações históricas e específicos momentos de desenvolvimento social, não devia ser cruelmente imputada às pessoas a responsabilidade pela sua própria pobreza, as instituições políticas estatais não puderam eximir-se a um compromisso activo para a resolução e controlo da nova forma de violência – a pobreza. Este foi um dos fins e deve continuar a ser, do Estado social”.

Self (1997:18), dedica-se à análise das novas abordagens que gravitam sobre o conceito de “governança” e entende que são usadas para desviar a atenção dos pressupostos que estão na

origem das teorias clássicas - uma melhor forma de gerir as organizações assente numa forte racionalidade, regras e supervisão – ao mesmo tempo que defendem a afectação dos recursos institucionais à resolução de causas sociais, a fim de garantir o cumprimento de objectivos relacionados com a execução de políticas públicas. O desenvolvimento deste processo requer, na opinião do autor, uma alteração ao modo de gestão centralizada, por parte do Governo, para uma forma de governação mais cooperativa ou de parcerias, mantendo-se o controlo centralizado para iniciativas descentralizadas. Esta teoria requer, por um lado, um planeamento estratégico menos concentrado e potencialmente mais enfraquecido e, por outro lado, que os gestores e funcionários públicos possuam um elevado grau de iniciativa, competência e independência.

Estão em causa, portanto, perspectivas que não são compatíveis com o controlo que impunha o modelo burocrático. No entanto, e apesar da desregulamentação do mercado, vão surgindo várias pressões para que se reforce o papel do Estado regulador – as questões ambientais urgentes, as consequências das privatizações, a ansiedade sobre as alterações tecnológicas e os abusos financeiros. Parece, contudo, duvidoso que uma regulação eficaz possa ser compatível com uma burocracia enfraquecida. Self vai mais longe e argumenta que uma burocracia fraca pode ser defendida pelos políticos, em nome de interesses particulares, e finaliza a sua análise alertando para o facto de poder “... ser prematuro anunciar a morte da burocracia tradicional.”

As abordagens aqui apresentadas, inerentes aos diversos “modelos de gestão pública”, permitiram analisar e comparar os modelos gestionários que serviram de base à compreensão global do sistema administrativo da Administração Pública. Constatou-se que todos eles trouxeram alguns benefícios para os serviços públicos, mas também é verdade que originaram alguns constrangimentos, tensões e problemas que foram justificando o surgimento de novas doutrinas.

Os modelos mais polémicos centraram-se na importação, para a Administração Pública, de modelos e práticas de gestão experimentadas com sucesso noutros contextos organizativos. Fomenta-se uma abordagem de gestão empresarial baseada na racionalidade gestionária, preocupada com a eficiência e com os resultados.

Sabemos o que está a acontecer, não sabemos com exactidão o fim desta longa evolução, apesar de termos consciência de que a evolução da Administração Pública está associada à do Estado, e que o tipo de Estado e correspondente modelo de gestão assentam numa dada posição ideológica.

Não tendo sido reconhecido como “perfeito” nenhum dos modelos experimentados até à presente data, e considerando que estão em causa realidades distintas de país para país e até de organização para organização, parece-nos que a atitude mais sensata, a adoptar pelos gestores públicos, continua a consistir na realização de uma cuidada avaliação do contexto organizacional onde se encontram inseridos os organismos objecto de estudo, seguida da adopção das políticas e práticas de gestão que se afigurem mais adequadas ao contexto analisado, independentemente do modelo gestor a que possam corresponder. Trata-se, apenas, de continuar a fazer bem as tarefas que estão a ser bem executadas e de procurar melhorar as actividades que apresentam resultados menos satisfatórios. Talvez seja este o segredo para a melhoria da performance organizacional dos serviços públicos. Gerir com bom senso, optando sempre e a cada momento por aquelas que se apresentam como as melhores soluções.

Este desiderato só fará sentido se houver um equilíbrio entre o Governo, o mercado e a sociedade civil. As decisões políticas deverão acautelar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

“Não é fácil modelar o sistema de gestão pública”.
(Rocha, 2011:23)

2.1.2. Estratégia, gestão estratégica e planeamento estratégico

“Um objectivo sem um Plano é apenas um desejo”.

Antoine de Saint Exupéry

O termo *estratégia* é muitas vezes utilizado para designar a arte de dirigir grandes operações militares. A estratégia opõe-se à *táctica*, que é um processo específico de gestão dos recursos disponíveis.

Camacho (1982:18), entende que “...na esfera das ciências económicas, a noção de *estratégia* surge, em sentido lato, associada à concepção de desenvolvimento económico enquanto processo histórico de transformação das estruturas económicas e sociais à consecução de determinados objectivos de natureza macroeconómica e social. [...] A estratégia de desenvolvimento económico é, pois, a trajectória eleita para a consecução de uma dada opção de desenvolvimento económico e social e reflecte um modelo formalizador das opções ideológicas dominantes na formação social concreta que a adopta”.

Segundo Glueck (1984:8), “a *estratégica* é o meio usado para atingir os fins que nos propomos alcançar (objectivos), mas não deve ser apenas um mero plano. A estratégia traduz um plano unificado: envolve e compromete todas as áreas e departamentos da empresa³. A estratégia é abrangente: cobre todos os aspectos relevantes da empresa. A estratégia é integrada: todas as vertentes que constituem o plano estratégico encaixam e são compatíveis umas com as outras”.

Rue (1989:8), entende que “... um objectivo ou um conjunto de objectivos podem ser prosseguidos de modo diverso. A *estratégia* descreve as etapas fundamentais – a via – que a gestão se propõe realizar a fim de concretizar os objectivos definidos, [...] tendo em conta as ameaças e oportunidade do meio envolvente, os recursos e as capacidades da organização. A estratégia é, portanto, um produto do processo de gestão estratégica”.

Na perspectiva de Martinet (1992:28), “a *estratégia* designa uma escolha de critérios de decisões ditas estratégicas porque visam orientar de modo determinante e a longo prazo as actividades e estruturas da organização”.

³ Ansoff (1965:3) “O termo “*empresa*” tem sido usado para fazer referência a uma organização social com objectivos próprios e motivada económica ou monetariamente. [...] Tradicionalmente, a medida do sucesso de uma empresa tem sido o lucro e esta medida é que tem distinguido uma empresa de outras formas de organização social, como o governo, a igreja, as forças armadas, fundações sem fins lucrativos, etc.”.

Glueck (1984:5) entende que “a *gestão estratégica* compreende um fluxo de decisões e acções que permitem o desenvolvimento de uma estratégia ou de estratégias eficazes para alcançar os objectivos estratégicos. O processo de gestão estratégica traduz o modo como os estrategas determinam os objectivos e tomam decisões estratégicas⁴”.

Segundo Dias (2013:287), a *gestão estratégica* consiste num “processo de análise do meio envolvente da empresa, tendo em vista suportar as decisões estratégicas (que englobam toda a empresa) e operacionais de forma a executar eficazmente essas estratégias (implementação e controlo)”.

Rue (1989:3), “a *gestão estratégica* é o processo pelo qual a administração superior determina a direcção de longo-prazo e o desempenho desejado da organização, assegurando uma cuidadosa formulação, execução e avaliação contínua da estratégia definida”.

Campbell (2000:36), salienta a importância de agir com alguma base de *avaliação* “... uma avaliação que possa ser utilizada pelos administradores públicos quando têm de escolher o tipo de fundos a utilizar, as prioridades, em termos de programas e o grau de eficácia com que esses programas foram concretizados. Sem um enquadramento de avaliação trabalha-se completamente às cegas”.

Como se pode constatar, através das várias definições apresentadas, os autores dão ênfase especial a diferentes aspectos, nomeadamente, ao processo de tomada de decisão, à consecução de objectivos estratégicos e às decisões e acções a desenvolver para fazer face ao meio envolvente. Daqui ressaltam dois aspectos relevantes: (1) A estratégia diz respeito ao futuro da organização; (2) A forma como são definidos os objectivos, escolhidos os critérios para os atingir e alocados os meios necessários, deverá constituir um conjunto de processos integrados e coerentes. Não isolados.

Efetivamente, gerir a estratégia não é o mesmo que gerir as operações ou actividades. Na base desta questão está a incapacidade das organizações em distinguir eficiência operacional e estratégica. É comum que os gestores se preocupem demasiado com as tarefas quotidianas, deixando-se envolver no curto prazo. Sempre que se verifica esta situação, a importância do planeamento é relegada para segundo plano.

Na óptica de Carvalho (2013:19) “gerir uma organização é das tarefas mais difíceis, estando os gestores sempre em avaliação em função dos resultados obtidos. Muitos passam todo o dia a “apagar fogos” – são os gestores “bombeiros”. Isto é, de forma generosa e empenhada,

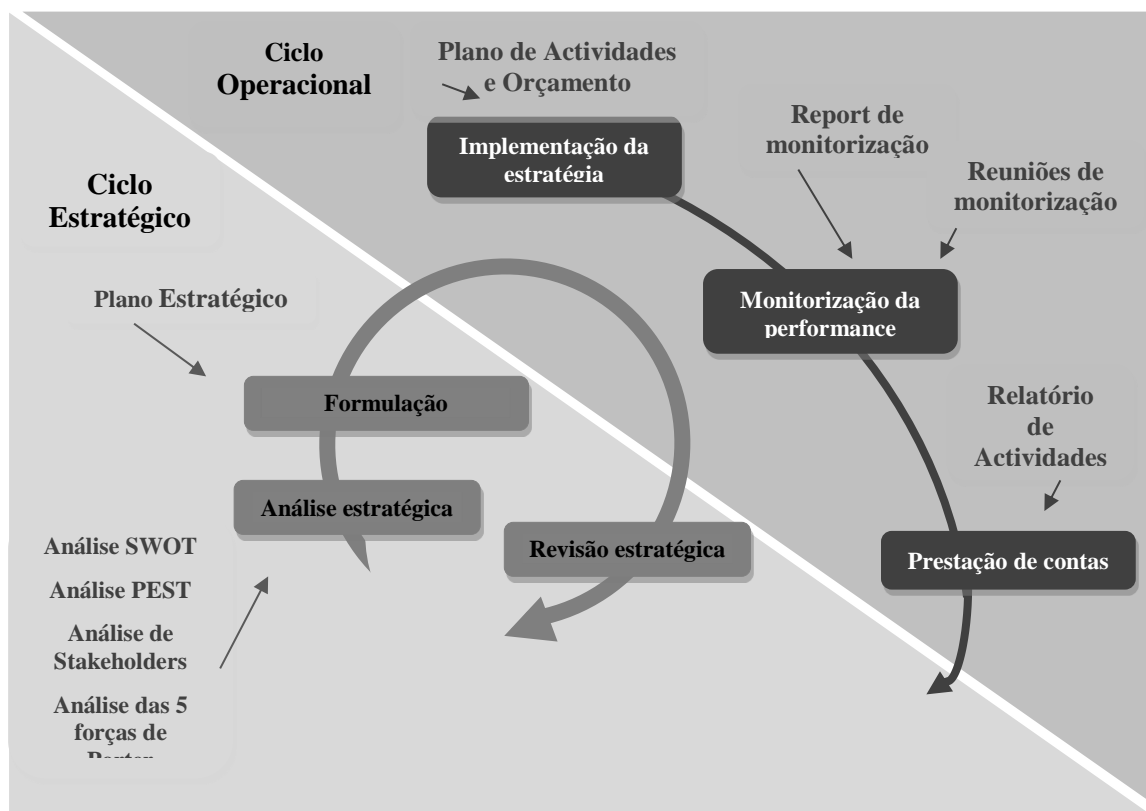
⁴ Glueck (1984:5) “*Decisões estratégicas* são meios para atingir fins e incluem a definição do negócio, produtos e mercados, bem como a descrição das funções que deverão ser executadas e das principais políticas que a organização deverá delinear de modo a permitir a concretização dos objectivos definidos”.

procuram resolver todos os problemas que vão surgindo no dia-a-dia da organização, esquecendo que poderiam e deveriam delegar muitas dessas decisões, responsabilizando e motivando os colaboradores da gestão intermédia ou do nível operacional. Assim, ficariam com o tempo necessário para as questões mais estratégicas, nomeadamente nas alturas do ano determinadas para a consecução do planeamento estratégico, seja no início de um novo ciclo de planeamento, seja na sua reformulação anual”.

Na perspectiva de Caldeira (2014:23) “a *gestão estratégica* pode ser dividida em três fases distintas: i) Análise estratégica; ii) Formulação estratégica; iii) Revisão estratégica. Constitui-se um modelo cíclico, já que a aprendizagem gerada por via da monitorização da performance organizacional e da prestação de contas alimentam a etapa da análise estratégica do ciclo seguinte. Este ciclo acaba por ser indissociável do ciclo de gestão operacional. Ambos acabam por se cruzar, na medida que a componente operativa é responsável pela concretização do sonho estratégico”.

A figura a seguir apresentada evidencia a fusão do ciclo de gestão estratégica e operacional a qual origina 6 fases: 1ª fase – Análise estratégica; 2ª fase – Formulação estratégica; 3ª fase – Implementação da estratégica; 4ª fase – Monitorização da performance; 5ª fase – Prestação de contas; 6ª fase – Revisão estratégica.

Figura 1: Modelo de gestão estratégica



Fonte: Caldeira (2013:23)

A materialização destas etapas pressupõe a existência de um processo e de uma orgânica de planeamento, i. é., de um sistema de planeamento.

Segundo Martinet (1992:230), “para que haja planeamento, é necessário: (1) definir com precisão um “objecto a planear” – toda ou parte da organização e do seu meio envolvente; (2) conceber o esboço das mudanças que se pretendem; (3) fixar as finalidades, objectivos e horizontes destas mudanças; (4) elaborar os programas de acção necessários”.

Na perspectiva de Carvalho (2013:14), “...o *planeamento* não é um fim em si mesmo, mas antes um instrumento para orientar os comportamentos organizacionais, visando o sucesso. A sua implementação será visível na forma como organizamos e coordenamos os recursos, só estando completo se tudo for devidamente avaliado, para que possamos corrigir e melhorar os desempenhos”.

Santos (2008:30), entende que o *planeamento* corresponde ao “processo que envolve, para além da monitorização sistemática do meio envolvente contextual e transaccional (oportunidades e ameaças) e dos pontos fortes e fracos da organização, a definição dos seus objectivos, a formulação da estratégia destinada à sua consecução e o desenvolvimento dos planos, programas e orçamentos tendentes a assegurar a integração, coerência e coordenação das actividades”.

Ansoff (1965:4), difunde pela primeira vez, o conceito de *planeamento estratégico* e descreve-o como o processo de desenvolvimento das regras subjacentes à tomada de decisões que orientam as acções futuras da organização. Considera que “o termo *estratégico* diz respeito a “tudo o que se refere às relações entre a empresa e o seu ambiente” e esclarece que “habitualmente, é usado erradamente para especificar o que é “importante”. No entanto, dependendo das circunstâncias e num dado momento, a empresa poderá considerar certas decisões operacionais mais importantes do que outras decisões de natureza estratégica”.

Segundo Carvalho (2013:22), o *planeamento estratégico* é “um processo de responsabilização, temporização e sistematização das actividades, no médio e longo prazos, baseado na análise de toda a informação recolhida e processada sobre os recursos, capacidades e competências da organização, assim como sobre o mercado, os seus agentes e as tendências ambientais”.

Martinet (1992:229), considera que “...o *planeamento estratégico* define uma tentativa de conciliação entre a atitude estratégica e a ideia do plano”.

Sousa (1999:301), considera que “o planeamento estratégico é pois um processo através do qual a empresa, e nesta o subsistema institucional, monitoriza constantemente a envolvente, a

empresa e o posicionamento mútuo destas, a fim de, tendo presente os objectivos da empresa traduzidos num estado futuro desejável, equacionar as acções tendentes a facilitar a transição do presente para o futuro” e define três níveis de planeamento estratégico “... em que as questões a decidir – a estratégia – têm objectivos diferentes” como mostra o quadro a seguir apresentado:

Quadro 4: O planeamento estratégico analisado em três níveis distintos

NÍVEIS DO PLANEAMENTO ESTRATÉGICO	QUESTÕES A DECIDIR (Estratégia)
1- A empresa como um todo (nível institucional)	Em que “negócio”, actividades, se deve envolver a empresa? (O que é o nosso negócio? O que deveria ser?)
2- O “negócio” (nível de gestão)	Como competir no “negócio”, como posicionar a empresa face à envolvente transaccional a fim de ganhar ou criar vantagens comparativas?
3- Funcional (nível operacional)	Como maximizar a produtividade dos recursos alocados, tornados disponíveis para competir eficientemente nos negócios em que a empresa pretende estar?

Fonte: adaptado de Sousa (1999:301)

Na opinião de Camacho (1982:20), “o *processo de planeamento* visa determinar, de forma coerente, as principais transformações que se registam numa dada sociedade nos vários domínios que a compõem – económico, social, institucional, ecológico, etc. – e traduz-se, temporalmente, em planos de longo, médio e curto prazos”.

O desencadeamento de um *processo de planeamento*, pressupõe que sejam colocadas e analisadas as questões a seguir indicadas:

Quadro 5: Processo de planeamento – Questões a analisar

QUESTÃO	OBJECTO
O que queremos ser?	VISÃO
O que somos?	MISSÃO
Em que acreditamos?	VALORES
Onde vamos vencer? Qual é a nossa intenção?	OBJECTIVOS
Como vamos vencer?	ESTRATÉGIAS

Fonte: Elaboração própria

O quadro a seguir apresentado identifica, de forma sintética, as principais fases de um *processo de planeamento estratégico*.

Quadro 6: Processo de planeamento estratégico

OBJECTIVO	PROCESSO
Determinar a missão, a visão e os valores	Reflexão estratégica elaborada pela administração superior, com base nos mercados a servir e nas tendências ambientais
Recolher e analisar informação	Proceder à análise da envolvente externa e da componente interna da organização (análise SWOT; análise PEST; análise de Stakeholders; análise das 5 forças de Porter)
Definir objectivos	Determinar e hierarquizar objectivos de longo prazo e de curto prazo
Optar pelas estratégias mais adequadas para atingir os objectivos e as metas	Analisar quais as estratégias mais eficazes para cada uma das situações
Elaborar o plano estratégico	Apresentação da missão, visão, valores institucionais, grandes prioridades estratégicas, principais objectivos de médio\longo prazo e metas a atingir, projectos estratégicos a executar
Elaborar o plano anual	Apresentação dos objectivos de curto prazo e metas a atingir, programação das actividades e projectos a executar, mobilização de recursos humanos, financeiros e materiais
Controlar e avaliar resultados e desempenhos	Monitorização da performance e avaliação da estratégia

Fonte: Elaboração própria

O *processo de planeamento* deve ser entendido como um processo de aprendizagem. A sua implementação requer, antes de mais, que os gestores entendam a importância de planear as acções a desenvolver. Esta realidade convida ao envolvimento de toda a estrutura no desenvolvimento dos trabalhos a realizar e, em particular, da gestão de topo.

Numa primeira fase, torna-se crucial proceder à análise do meio envolvente externo e das condições internas da organização – É a fase da *análise estratégica*.

Caldeira (2014:24), entende que a fase da análise estratégica “também conhecida como diagnóstico estratégico ou estudo estratégico, tem por objectivo principal proceder à análise da envolvente externa e da componente interna da organização. Nesta fase, importa conhecer verdadeiramente a organização ao nível dos seus recursos humanos, recursos financeiros, recursos materiais, capacidades instaladas, competências internas e o meio onde a instituição se encontra inserida”.

Assim sendo, afigura-se necessário dar resposta, entre outras, às seguintes questões:

- Os trabalhadores de que dispomos possuem as qualificações técnicas pretendidas?
- Dispomos dos recursos financeiros necessários aos investimentos que nos propomos realizar?
- Qual o nível tecnológico dos equipamentos que possuímos?
- Qual o relacionamento a manter com os nossos fornecedores?
- Qual o comportamento esperado dos nossos clientes?

O tratamento das respostas obtidas a estas questões facilitará a *definição dos objectivos* estratégicos (de longo prazo) e operacionais (de curto prazo). Esta nova etapa do processo de planeamento – definição dos objectivos – traduz a missão, a visão, os valores e os desejos da organização. Expressa, ainda, e em consequência disso, a vontade do dirigente máximo.

Caldeira (2014:29) considera que “a fase da formulação estratégica é subsequente à fase de análise estratégica e tem por objectivo a elaboração do *Plano Estratégico* para a instituição. Neste documento, são apresentados a missão, a visão, os valores institucionais, as grandes prioridades estratégicas, os principais objectivos, as metas a atingir e os projectos estratégicos a executar. Este plano reflecte essencialmente uma visão de médio longo prazo, geralmente 3 anos, e tem por objectivo apresentar as grandes linhas de orientação estratégica essenciais para apoiar a construção dos respectivos Planos de Actividades e Orçamento da organização.”

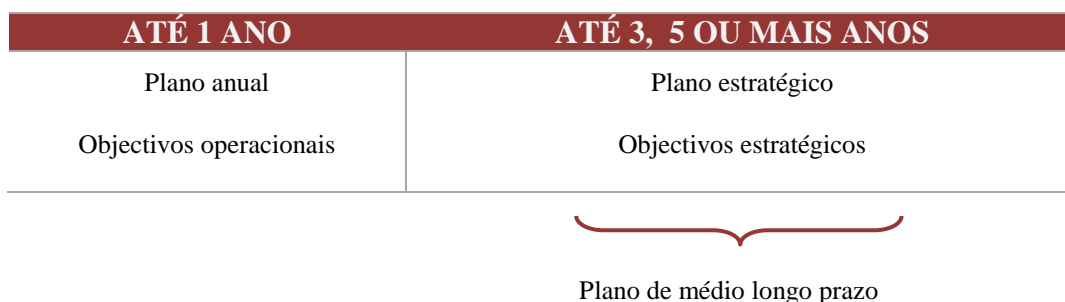
Na perspectiva de Bilhim (2000:206), “...os *planos* são: (1) meios de comunicação, dado que se programa a estratégia para assegurar que todos na organização trabalham na mesma direcção, coordenando a sua acção através de programas, orçamentos, cronogramas, que além de comunicarem qual a estratégia a seguir, permitem ainda que o indivíduo saiba qual a sua contribuição para a concretização dessa estratégia; (2) instrumentos de controlo, na medida em que ao estabelecer o que se pretende da organização e dos seus membros, os planos permitem mais tarde que se avalie o desempenho da organização, ao comparar os resultados desejados com os efectivamente alcançados”.

Ainda segundo Camacho (1982:21), “um *plano* é o produto final dum processo de planeamento e visa, no essencial, através de uma actuação sobre a realidade, adaptar a produção às necessidades económicas e sociais, concretizando uma estratégia sob a forma de objectivos específicos”.

Partindo da designação que tem vindo a ser dada aos objectivos definidos para a organização – estratégicos e operacionais – e da sua relação com o horizonte temporal a que se reportam – longo prazo e curto prazo – parece-nos fazer sentido usar o mesmo critério de classificação

para tipificar os planos a implementar. Neste contexto, podemos falar de planos estratégicos e de planos anuais. A representação gráfica desta ideia é apresentada seguidamente:

Figura 2: Horizonte temporal dos planos



Fonte: Elaboração própria

Depois da elaboração e aprovação dos planos, importa proceder à sua divulgação e execução.

Segundo Porter (2012:230), “comunicar a estratégia é essencial. A estratégia é inútil se for um segredo. O objectivo da estratégia é alinhar o comportamento de todos na organização e ajudá-los a fazer boas escolhas quando estão sozinhos”.

A execução dos planos permite pôr em prática as acções programadas, nos horizontes temporais definidos, alocando os recursos necessários à sua concretização.

Parece-nos já não haver dúvidas de que a elaboração de *planos viáveis* permite a avaliação do desempenho da organização. Este factor pode facilitar a criação de algumas resistências à implementação da função planeamento. A causa para um mau resultado obtido, pode residir no facto de os planos terem sido mal concebidos. Pode suceder, também, que os planos tenham sido convenientemente preparados, mas mal executados. Neste caso, os resultados obtidos serão certamente diferentes dos resultados esperados, obrigando a que se proceda às respectivas justificações para os desvios detectados. Se não houver planos, não existe a necessidade de justificar falhas ou erros de gestão e de apurar as respectivas responsabilidades. Obviamente que não é tarefa fácil, para um gestor⁵, reconhecer esta possibilidade, gerir e divulgar os insucessos.

⁵ Sousa (1999:33), numa organização, “o *gestor* é o elemento aglutinador do sistema social interno e o seu representante e imagem face ao exterior. A ele compete dirigir a estratégia para definir os objectivos da empresa, quer no processo de negociação contínuo com os *stakeholders* quer na necessária articulação com os trabalhadores, ou seja, com as partes do verdadeiro sistema social que, antes de mais, qualquer empresa é”.

À medida que a actividade da organização vai decorrendo, começam a ser apresentados os resultados intercalares, relativos à planificação inicialmente efectuada. É tempo, portanto, de proceder à sua análise e de assegurar as correcções necessárias.

Segundo Caldeira (2014:29), “a *revisão estratégica* não é mais do que a reanálise estratégica da organização após a identificação de informações de carácter relevante que tenham comprometido ou possam vir a afectar a estratégia definida anteriormente. A monitorização da performance e a prestação de contas são geradoras de momentos que promovem o reconhecimento de novos dados que podem obrigar ao reajustamento da estratégia nos aspectos mais essenciais como as grandes linhas de orientação e objectivos, ou simplesmente adaptações às metas estabelecidas inicialmente. [...] O não reajustamento da estratégia às novas condições poderá ter efeitos negativos dentro da organização, já que rapidamente se aperceberá da inexistência de uma estratégia séria”.

Por último, é de salientar, também, a relevância da *monitorização* das componentes estratégica e operacional da performance. A este propósito, e na opinião de Caldeira (2014:31), “o acompanhamento deve centrar-se na avaliação da performance dos objectivos definidos, na avaliação da eficiência dos processos desenvolvidos e na avaliação da execução e dos resultados dos projectos concluídos ou a decorrer. [...] Esta preocupação traz vantagens, nomeadamente ao manter-se vivo o principal documento de orientação estratégica da organização – Plano estratégico”.

O *planeamento estratégico* traduz, portanto, a materialização da estratégia num documento – o plano estratégico -, elaborado de acordo com uma metodologia geral, uma linguagem comum e uma calendarização.

Planeamento estratégico e planeamento operacional tratam realidades distintas, mas são ambos extremamente importantes para a organização. Entendemos, por isso, que o plano estratégico deve estar alinhado com as preocupações operacionais.

Segundo Caldeira (2014:30) “o *planeamento operacional* é determinado através da elaboração do Plano Anual de Actividades e Orçamento. Este documento centra-se no curto prazo, uma vez que tem como horizonte temporal apenas um ano. Existindo na instituição um Plano Estratégico, este terá como missão entregar as orientações gerais para a construção do Plano Anual de Actividades. É através deste documento que se quantifica a ambição dos objectivos a atingir, que se programa as actividades e projectos a realizar e que se mobiliza os recursos humanos, materiais e financeiros, constituindo-se assim como um documento verdadeiramente concretizador do sonho estratégico”.

O quadro a seguir apresentado evidencia as diferenças existentes entre o planeamento operacional e o planeamento estratégico.

Quadro 7: Diferenças existentes entre o planeamento operacional e o planeamento estratégico

PLANEAMENTO OPERACIONAL	PLANEMANETO ESTRATÉGICO
Preocupação com o cumprimento dos objectivos estabelecidos	Preocupação com a identificação e avaliação de novos objectivos e estratégias
Definição de objectivos baseada na longa experiência organizacional acumulada	Os novos objectivos e estratégias são amplamente debatidos; a experiência organizacional pode ser mínima
Os objectivos (estratégicos) são desdobrados em objectivos (operacionais) específicos para as unidades orgânicas	A definição de objectivos (estratégicos) é feita ao nível institucional
Os gestores tendem a identificar-se com as funções que desempenham e a estarem preocupados com os meios de que necessitam	Os gestores estratégicos têm um ponto de vista organizacional, orientado para o meio envolvente da organização
Os gestores concentram a sua preocupação na obtenção de evidências do seu desempenho, face aos objectivos anuais definidos	As evidências do desempenho e do mérito dos gestores, normalmente, só estão disponíveis ao fim de alguns anos
Os incentivos, formais e sociais, estão vinculados a metas operacionais	Os incentivos são, na melhor das hipóteses, vagamente associados ao planeamento
As “regras do jogo” são bem compreendidas. Pessoas experientes sentem-se competentes e seguras	Novos campos de actuação são experimentados. A experiência do passado pode não garantir a competência necessária para um " novo jogo "
As questões são imediatas, concretas e familiares	As questões são abstractas e diferidas (até certo ponto) e podem ser familiares

Fonte: Glueck (1984:8)

Dado o seu carácter omnipresente, os processos de gestão estratégica nas organizações públicas têm sido objecto de investigação académica durante mais de duas décadas. Os estudos elaborados incidem sobre os modelos iniciais do planeamento estratégico e analisam outros trabalhos empíricos mais recentes sobre o desempenho da gestão.

Têm sido realizados diversos trabalhos sobre o actual estado do conhecimento, nesta área. Estes estudos têm permitido analisar, categorizar e sintetizar os processos de gestão estratégica no sector público. Nesse sentido, têm sido identificados por diversos autores, (1) os factores que podem afectar a adopção da gestão estratégica nos serviços públicos, (2) a definição do que constitui, na verdade, um processo de gestão estratégica no sector público, (3) os resultados obtidos com a implementação de processos de gestão estratégica, (4) a identificação do actual conhecimento empírico sobre esta matéria.

São vários os modelos, as técnicas, as ferramentas e os instrumentos de gestão, que permitem desenvolver um processo de gestão estratégica.

De forma isolada ou em simultâneo, a aplicação destes modelos permite estudar o ambiente externo e interno da organização, identificar oportunidades e ameaças, analisar as opções possíveis em termos de estratégia a adoptar, definir os objectivos de médio e longo prazo a atingir, avaliar os desvios entretanto detectados e, numa fase final, avaliar os resultados obtidos.

Alguns dos mais conceituados investigadores desta área, têm-se debruçado sobre esta temática e esforçaram-se por identificar os modelos teóricos de gestão estratégica nas organizações públicas.

Por exemplo, Walker, Andrews, Boyne, Meier e O'Toole, citados por Paul e Drumaux (2014: 155), argumentam que "... a gestão estratégica é composta por duas construções centrais, a saber:

- o processo de formulação estratégica, que requer a formulação de estratégias reais e a definição de objectivos;
- o desenvolvimento de outras acções devidamente documentadas, por exemplo, num plano estratégico.”

Na opinião dos autores supra mencionados, são os resultados desse processo que determinam o modo como a organização se adaptou ou não às novas circunstâncias.

Noutra análise, efectuada por Poister, Pitts, e Edwards, citados por Paul e Drumaux (2014: 155), os autores descrevem a gestão estratégica como o "...processo de gestão mais amplo numa organização, quando realizado de forma contínua.”

Este modelo, implica não só a definição e implementação da estratégia e de todo o processo de planeamento estratégico, como também uma eficaz gestão dos recursos disponíveis. Acresce registar que o processo só é dado por concluído depois de assegurada a sua monitorização e avaliação.

É de salientar que esta última versão é também abordada e validada por Caldeira (2014:23), “a fusão do ciclo de gestão estratégica e operacional origina 6 fases: (1) Análise estratégica; (2) Formulação estratégica; (3) Implementação da estratégia; (4) Monitorização da performance; (5) Prestação de contas; (6) Revisão estratégica.”

As etapas supra mencionadas, descrevem o ciclo de gestão de forma completa. Consideramos, por isso, ser o modelo mais adequado para assegurar uma correcta implementação da gestão estratégica em qualquer serviço público.

2.1.3. Benefícios do planeamento estratégico

Segundo Santos (2008:29), “o entendimento da gestão como processo radica na sua conceptualização como processo de decisão contínuo, no qual os gestores se encontram envolvidos, quando desempenham as suas funções de planear, organizar, liderar e controlar”.

Existem, portanto, quatro funções clássicas, associadas ao exercício da Gestão: Planeamento, Organização, Direcção e Controlo.

É a função Planeamento que possibilita o adequado desenvolvimento das restantes funções de gestão. A ausência de planos impede a definição de linhas orientadoras que permitam desenvolver as acções a implementar ficando as funções Organização e Direcção diminuídas, em termos de conteúdo e de aplicação. Se partirmos do pressuposto de que o *controlo de gestão* tem em vista garantir que o desenvolvimento das actividades, projectos e tarefas inicialmente planeadas está a decorrer como previsto, que os objectivos planeados serão concretizados e atingidos os resultados desejados, a função Controlo deixa de poder ser aplicada se o planeamento não existir. Não existindo planeamento, não há controlo. Estas funções são distintas, mas complementares.

É de salientar que o planeamento, enquanto registo global da actividade de uma organização nos diversos planos – estratégico e operacionais – possibilitará determinar qual a estrutura organizacional a adoptar e os recursos a afectar e, ainda, conhecer melhor o conjunto das tarefas e procedimentos de cada posto de trabalho.

A função planeamento reveste-se de particular interesse uma vez que, para além de ajudar a definir um estilo de liderança, aumenta a capacidade dos dirigentes para tomar melhores decisões, permite a melhoria do relacionamento interno na organização e reduz a resistência às mudanças pretendidas. É fundamental que se invista num processo de diálogo permanente entre a direcção de topo, a direcção intermédia, demais responsáveis e trabalhadores.

Também é verdade que a reflexão sobre as debilidades e as forças organizacionais ajuda os dirigentes a desenvolver estruturas e procedimentos mais adequados, contribuindo para a melhoria do desempenho organizacional.

A Gestão, sustentada num processo de planeamento credível, está melhor preparada para dar resposta às mudanças que possam eventualmente ocorrer, permitindo corrigir atempadamente

os desvios registados. Este parece-nos ser um aspecto crucial desta função por permitir aos gestores estarem melhor preparados para enfrentar o futuro, num clima de incerteza, uma vez que lhes é dada a possibilidade de antecipar acontecimentos indesejados e traçar cenários alternativos.

É verdade que o sucesso organizacional não fica assegurado apenas por existir a função planeamento mas parece-nos evidente que, comparativamente a uma situação de ausência de planeamento, a probabilidade de uma organização ser bem sucedida será certamente maior. Daqui resulta a importância que o planeamento assume na gestão das organizações tornando-o num campo de investigação crucial.

Considerando o contexto de permanente mudança em que vivemos, Camara (1997:53) relembra que “as constantes mutações da envolvente levam a que o que hoje é *sucesso empresarial* se possa tornar a curto ou médio prazo em insucesso. Ou seja, o sucesso empresarial deverá ser analisado ao longo de um período temporal contínuo, e não como um ponto de chegada. À flexibilidade da acção externa é exigível uma flexibilidade interna”.

Urge, portanto, estar melhor preparado para dar resposta ágil e pronta às alterações do meio.

Segundo Carvalho (2013:15), “... uma grande vantagem do planeamento diz respeito à oportunidade que, *a priori*, é conferida aos empreendedores para reflectir sobre todas as eventualidades que é possível prevenir: Que necessidades e desejos humanos se pretende satisfazer?; Que disponibilidade de recursos existe?; Qual o custo-benefício envolvido?; Que objectivos se pretende atingir? Que estratégias são as melhores para se ter sucesso? Que tarefas têm de ser levadas a cabo? De que modo se vão avaliar desempenhos e resultados?”.

Segundo Porter (2012:204), “comprometer-se com uma estratégia não requer previsões heróicas sobre o futuro. Na realidade, assumir esse comportamento aumenta a sua capacidade de inovar e de se adaptar à turbulência”.

2.2. Estado da arte

“... a estratégia é muitas vezes parcialmente emergente, isto é, o que acontece tende a ser uma combinação da estratégia inicialmente pretendida e da estratégia não intencional.”

(Paul e Drumaux, 2014)

A entrada de Portugal na Comunidade Europeia, agora denominada União Europeia (UE), marcou o início de uma nova época na história do país. Para um país que permaneceu praticamente isolado do desenvolvimento das restantes democracias ocidentais, durante aproximadamente cinquenta anos, o fim do antigo regime e o início do processo de democratização, a perda das colónias africanas e a adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE), assinalaram os acontecimentos mais relevantes das últimas décadas.

Segundo Camacho (1982:36), “após o 25 de Abril surgiram condições propícias à criação e consolidação de um sistema de Planeamento em Portugal. No entanto, a instabilidade política sustentada que desde então se tem vivido, a ausência de uma vontade política determinada e forte no sentido de conferir ao planeamento elevada prioridade no cômputo das funções que ao Estado cumpre realizar, a adopção de uma filosofia de gestão imediatista favorecida pela agudização de problemas e dificuldades de cariz conjuntural, a escassez de recursos financeiros aliada à penúria de recursos humanos devidamente qualificados em matéria de planeamento são, apenas, algumas razões – certamente das mais importantes – que explicam os sucessivos fracassos das tentativas várias de planeamento que, após o 25 de Abril se efectuaram em Portugal”.

Carvalho (2013:23), corrobora da opinião de Camacho e salienta que “a condição fundamental para o estabelecimento e execução do planeamento estratégico, como uma técnica de gestão de elevado potencial para atingir o sucesso, está na vontade política e no compromisso efectivo dos dirigentes da organização. A nossa experiência tem demonstrado que a falha nesta condição é determinante para que nada aconteça numa organização. Transforma-se assim a motivação, que pode ser obtida dum processo de planeamento estratégico, em desmotivação e falta de interesse pelo que venha a ser decidido, remetendo os colaboradores a meros prestadores de trabalho numa organização que não sentem como sua”.

De uma forma geral, e apesar de algumas mudanças, os desafios colocados às organizações, agora e num futuro próximo, são similares aos que se colocaram num passado recente. A redução de custos, a eficiência dos processos internos e uma maior proximidade com a base

de clientes/utilizadores/utentes, são objectivos que sempre estiveram, estão e estarão na ordem do dia das mais diversas organizações. Então o que mudou? Essencialmente, interessam agora a velocidade e a forma como se atingem esses objectivos.

Num mundo em constante mudança, mais do que nunca, a agilidade das organizações é crucial e depende, em grande parte, da forma como acedem a informação relevante e em tempo útil.

Não deixa de ser verdade que as funções dos actuais gestores públicos estão cada vez mais dificultadas, em resultado das fortes restrições orçamentais fruto da grave crise⁶ mundial que se vive. Portugal foi um dos países mais afectados pela actual crise financeira internacional. Apesar de terem sido criados Programas de Estabilidade e Crescimento (PEC) e de se ter recorrido ao pedido de assistência financeira, o cenário de crise mantém-se, os mercados internacionais permanecem instáveis, os défices sucedem-se e o equilíbrio das contas públicas continua a ser uma miragem.

Parece-nos oportuna, nesta fase, a partilha da informação que seguidamente se apresenta e que traduz uma visão geral do planeamento e da gestão estratégica no sector público europeu, segundo a perspectiva de Paul Joyce e Anne Drumaux⁷.

O planeamento de longo prazo, no sector público europeu, tem vindo a desenvolver-se e até, de certo modo, a reinventar-se, utilizando ideias e técnicas que têm sido identificadas como pertença do sector privado.

É fácil de supor e imaginar que tenham sido os gestores do sector privado a desenvolver os modelos de pensamento e planeamento estratégico existentes no sector público. Também é legítimo considerar que muitos dos dirigentes e gestores públicos se tenham aventurado em experiências de cariz experimental e inovador, tendo sido capazes de implementar novas ideias e técnicas, incluindo algumas que tenham sido criadas no sector privado.

A evolução que se tem vindo a registar, pode ser encarada como um processo de desenvolvimento conjunto de experiências e lições de ambos os sectores.

É de valorizar a experiência adquirida por políticos e funcionários públicos de décadas anteriores, os quais procuraram pensar numa perspectiva de longo prazo e desenvolver económica e socialmente várias sociedades europeias.

⁶ A palavra “*crise*” é entendida, de forma geral, como uma fase grave, complicada, difícil, um momento de tensão ou de impasse, na vida de um cidadão ou de uma sociedade.

⁷ Joyce, Paul; Drumaux Anne (2014). Strategic Management in Public Organizations: European Practices and Perspectives.

A prática europeia da gestão estratégica regista alguns períodos relevantes. Num primeiro momento, considera-se o período compreendido entre finais de 1970 até 1980. Ocorreram várias mudanças na organização e gestão dos serviços públicos europeus e desenvolveu-se a aplicação prática do planeamento estratégico.

Algumas teorias académicas caracterizam a década de 1980 como o período da nova gestão pública (New Public Management). Durante este período, foi assegurada a descentralização da gestão e de alguns serviços públicos e apostou-se fortemente na gestão da qualidade. O foco da gestão passou a centrar-se nos utilizadores dos serviços, os quais passaram a ser encarados como consumidores/clientes e não apenas como cidadãos.

Muitos académicos insistem em utilizar os conceitos inerentes à nova gestão pública para descrever as reformas entretanto implementadas.

Na década de 1970, aumentou a popularidade dos políticos de direita os quais chegaram ao poder com o objectivo de reduzir o sector público. Muitos destes políticos estavam ansiosos para transferir, para o sector privado, a gestão de grande parte dos serviços públicos. Os serviços que não pudessem ser privatizados, tinham obrigatoriamente de tornar-se mais eficientes.

Num momento posterior, o planeamento estratégico passou a ser encarado como parte de um projecto de “modernização” do Estado. A ambição dos políticos e gestores públicos deixou de ser redutível a uma maior eficiência na prestação de serviços públicos. Nesta fase, os detentores de altos cargos públicos passaram a centrar a sua atenção nos resultados a alcançar. As reformas, a partir de então, passaram a estar focadas na melhoria dos serviços a prestar ao cidadão. Esta nova abordagem introduziu na agenda destes gestores a questão da eficácia dos serviços públicos.

O planeamento estratégico tornou-se crucial como ferramenta de reforma dos serviços que integram o sector público, uma vez que as organizações foram redesenhadas de modo a estarem melhor alinhadas com as necessidades públicas. Alguns países europeus associaram o planeamento estratégico às mudanças efectuadas neste sector, tendo daí resultado o conceito de “modernização”. Neste segundo período o próprio Estado estava a ser repensado.

Por volta de 2008, tem início uma nova fase. Os governos de toda a Europa estavam a tentar adaptar-se às forças competitivas globais e a tentar colmatar os danos causados pela crise financeira, uma crise que parece ter começado nos Estado Unidos e que rapidamente se propagou pelos demais sistemas financeiros europeus.

O foco do planeamento estratégico e da gestão no sector público alterou-se novamente. O planeamento estratégico deixou de estar associado apenas à eficiência nos serviços públicos ou à sua eficácia, traduzida na apresentação de melhores resultados ao público. Passou a ser utilizado para ajudar as organizações das sociedades europeias a recuperar da crise financeira e a responder adequadamente à competição económica da China, Índia, Brasil, Rússia e muitos outros países. Os políticos e funcionários públicos de toda a Europa adquirem consciência das pobres taxas de crescimento económico alcançadas nos países onde residem, quando comparadas às potências económicas em ascensão, e até em relação a alguns países que anteriormente possuíam uma situação financeira mais crítica.

Este é um momento em que as sociedades europeias são desafiadas a reagir, melhorando o seu desempenho económico internacional, mas sem nunca descurar as preocupações contínuas com o meio ambiente. Esta nova realidade obriga os governos europeus a desenvolverem uma maior capacidade de aplicação de técnicas de gestão estratégica, de modo a integrar nas suas acções os esforços dos stakeholders, das famílias, da comunidade em geral, de sindicatos, empresários e outros grupos de interesse. Só deste modo se consegue obter resultados em termos de crescimento económico e sustentabilidade ambiental.

2.3. Enquadramento teórico

2.3.1. O planeamento estratégico na administração directa do Estado: a importância da sua implementação

Para realizar os seus fins, o Estado tem como instrumento de actuação o *Sector Público*. Este Sector encontra-se dividido em duas grandes áreas: Estado, em sentido lato – Administração Pública (Sector Público Administrativo) e Empresas Publicas (Sector Empresarial do Estado).

O Estado (Administração Pública) engloba *quatro subsectores financeiros*, a saber: Administração Central, Segurança Social, Administração regional (Regiões Autónomas) e Administração Local.

No subsector Administração Central⁸ destacam-se os serviços integrados⁹ e os fundos e serviços autónomos¹⁰.

Tradicionalmente, a Administração Pública é entendida num duplo sentido: sentido orgânico e sentido material. No sentido orgânico, a administração pública é o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado e de outras entidades públicas que visam a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas; no sentido material, a administração pública é a própria actividade desenvolvida por aqueles órgãos, serviços e agentes.

Considerando o seu sentido orgânico, é possível distinguir, na Administração Pública, três grupos de entidades:

- Administração directa do Estado;
- Administração indirecta do Estado;
- Administração autónoma

No entanto, esta investigação versa, na sua génese, apenas sobre os serviços que integram a administração directa do Estado e é sobre este grupo que iremos focar a nossa atenção.

A administração directa do Estado integra todos os órgãos, serviços e agentes integrados na pessoa colectiva Estado que, de modo directo e imediato e sob dependência hierárquica do Governo, desenvolvem uma actividade tendente à satisfação das necessidades colectivas.

⁸ A Administração Central compreende o Estado.

⁹ São serviços integrados do Estado os que possuem autonomia administrativa.

¹⁰ Os fundos e serviços autónomos possuem autonomia administrativa e financeira.

Considerando a sua competência territorial, os serviços da administração directa do Estado devem distinguir-se em:

- Serviços centrais¹¹ – Os que exercem competência extensiva a todo o território nacional, independentemente de possuírem, ou não, unidades orgânicas geograficamente desconcentradas;
- Serviços periféricos – Os que dispõem de competência limitada a uma área territorial restrita, funcionando sob a direcção do membro do Governo competente,

O *processo de planeamento* central (de médio/longo prazo) em Portugal, está associado ao esforço de desenvolvimento¹². O planeamento de curto prazo apresenta-se como a concretização do processo anterior e abrange um exercício de orçamentação, conjugado com o desdobramento de objectivos estratégicos em objectivos operacionais e com a consequente afectação de recursos disponíveis.

O resultado deste processo traduz-se na apresentação dos seguintes instrumentos: (1) *grandes opções do plano* – daqui resultam as grandes orientações estratégicas a seguir pelo Governo durante a legislatura e a indicação dos sectores ou domínios prioritários de actuação; (2) *plano estratégico*, de médio longo prazo, o qual inclui as estratégias definidas, a quantificação dos objectivos mais relevantes e a apresentação das políticas e estimativas globais dos investimentos e das despesas com acções em sectores, regiões e domínios prioritários; (3) *plano anual*, que contém os objectivos quantificados para o período temporal que o define e as orientações para os planos sectoriais e regionais. Este instrumento de gestão está associado ao Orçamento do Estado.

As etapas que acabámos de descrever, atinentes ao processo de planeamento estratégico central, podem perfeitamente ser adaptadas aos organismos integrados na administração directa do Estado e vão ao encontro dos modelos adoptados, no âmbito desta dissertação (vd. modelo de gestão estratégica, identificado na página 31 e processo de planeamento estratégico, referido na página 34). Neste caso, a definição da estratégia compete à Direcção. Com o apoio do responsável pelo planeamento, são definidos e quantificados os objectivos estratégicos e elaborado o respectivo Plano. Depois de se proceder à comunicação da estratégia, a todos quantos integram a organização, é dada prioridade à elaboração do Plano

¹¹ Nº 4 do artigo 11º da Lei nº 4 de 2004, de 15 de Janeiro.

¹² Cruz (2000:126), descreve desenvolvimento contínuo como “... o crescimento equilibrado de todo o espaço nacional, facultando iguais oportunidades de acesso a bens e serviços a todos os cidadãos independentemente do local onde nasceram, optaram concretizar os seus projectos de valorização pessoal ou simplesmente viver”.

anual. O contributo dos dirigentes intermédios, demais responsáveis e trabalhadores, na implementação da estratégia, é fundamental.

O processo de planeamento é a principal componente na dimensão estratégica da Administração Pública, por ter reflexos nas decisões assumidas pelo Governo, em matérias de despesa pública, e por corresponder a um momento de reflexão sobre o papel que deve desempenhar a Administração Pública – principais objectivos, meios e instrumentos.

Segundo Porter (2012:229), “a estratégia é necessária para qualquer tipo de organização que serve clientes ou responde a necessidades”.

Na perspectiva de Amorim (2000:165), “se a estratégia e o planeamento são importantes nas organizações em geral, por maioria de razão o são nas Administrações Públicas, na medida em que constituem a maior organização de cada país, a mais diversificada do ponto de vista funcional, a que apresenta maior dispersão geográfica na distribuição dos seus efectivos e a que encerra maior volume de despesas orçamentais, do ponto de vista de recursos humanos”.

Actualmente, são múltiplos os desafios que a Administração Pública enfrenta: a escassez de recursos, a longo prazo; a procura crescente de consumos colectivos; a instabilidade da ordem económica internacional; a pressão política e social em condições de insustentabilidade financeira; e o contexto de austeridade.

Esta realidade determina, por isso, a realização de esforços contínuos de adaptação a novas formas organizacionais, capazes de responder às constantes exigências da sociedade. Impõe-se que o planeamento seja mais exigente, rigoroso e sustentado em previsões realistas e planos eficazes. Verifica-se uma maior necessidade de informação de suporte à tomada de decisão - dados estatísticos e relatórios de análise.

Assim, podemos colocar a nossa primeira hipótese:

H1: O planeamento estratégico contribui para melhorar a gestão estratégica e o desempenho nos serviços da Administração Pública.

Os resultados decorrentes desta análise permitirão efectuar um ponto de situação relativamente ao está a ser feito em termos de planeamento estratégico, e identificar, sempre que possível, oportunidades de melhoria do desempenho nos serviços da administração directa do Estado.

Que processo de planeamento estratégico está a ser implementado nos serviços da administração directa do Estado?

2.3.2. Instrumentos e indicadores de gestão usados na monitorização do desempenho

Na perspectiva de Jordan (2011:227), “numa economia de forte competitividade, torna-se necessário uma permanente atenção dos gestores à forma como estão a decorrer as suas actividades e em que medida a estratégia da empresa está a ser realizada ou comprometida”.

Segundo Caldeira (2014:46), “a monitorização estratégica procura, essencialmente, acompanhar os grandes objectivos da organização – objectivos estratégicos”.

Carvalho (2013:170), entende que “cada organização deve estabelecer os instrumentos de medida mais ajustados às suas metas, objectivos e contextos de mercado...” e salienta “...o que importa é não deixar de avaliar os desempenhos...”

São vários os instrumentos que permitem efectuar um adequado acompanhamento da performance organizacional. Caldeira (2014:48), distingue “...4 tipos de modelos: i) Acompanhamento de resultados; ii) Gestão por objectivos clássica; iii) *Balanced Scorecard*; iv) *Dashboard*.

O primeiro diz respeito ao acompanhamento de alguns indicadores relativos ao que se vai fazendo na organização.

O segundo modelo – Gestão por Objectivos - pressupõe a existência de objectivos quantificáveis, através da utilização de indicadores e metas previamente estabelecidas. O apuramento da performance resulta, assim, da confrontação dos resultados obtidos com as metas inicialmente definidas.

A metodologia *Balanced Scorecard* (BSC), foi originalmente introduzido no léxico da gestão em 1992, por David Norton e Robert Kaplan. O conceito utiliza a lógica dos objectivos e incrementa o modelo através da preparação de um *report* explicativo em diferentes dimensões – mapa *scorecard*.

Segundo Santos (2008:381), “o BSC cedo se revelou uma potente ferramenta de gestão estratégica, ao permitir às organizações não apenas a avaliação, controlo e comunicação da sua estratégia, mas também a própria formulação e, muito especialmente, a operacionalização da mesma no terreno. Inicialmente concebido como um modelo de avaliação do desempenho organizacional, o BSC constitui hoje um verdadeiro sistema ou modelo de gestão estratégica”.

Na perspectiva de Caldeira (2014:48), “a origem do nome “Balanced” (equilibrado) surge pelo facto do BSC equilibrar indicadores de performance financeira com indicadores de performance não financeira; equilibrar as perspectivas externas à organização (Financeira e Clientes) com as perspectivas internas (Processo e Aprendizagem); os indicadores de médio longo prazo com os indicadores de curto prazo e os indicadores de resultado com os indicadores de acção. O termo “Scorecard” deriva do facto de o acompanhamento da estratégia se realizar através de um *report* periódico, onde a performance dos objectivos e respectivos indicadores referentes a um determinado período de análise é visualizada à semelhança de um *tableau de bord*”.

Ainda segundo Caldeira (2014:147), “o *dashboard* é construído para que os gestores possam ter acesso de forma sistemática à informação mais relevante sobre a performance organizacional da instituição, ou seja, a história da sua actividade. [...] O *dashboard* deve ser implementado sempre que exista a necessidade de monitorizar a performance da organização”.

Não é mais do que um painel de indicadores críticos, comunicado através de gráficos, num único ecrã ou numa folha A4, com um visual esteticamente apelativo, onde a informação se conjuga de forma a identificar relações entre si”.

Nestes termos, podemos colocar a nossa segunda hipótese:

H2: Os instrumentos e indicadores de gestão usados na monitorização do desempenho contribuem para a melhoria da gestão estratégica na Administração Pública e, conseqüentemente, aumentam o sucesso da *performance*.

A identificação destes modelos de gestão permitirá por um lado, perceber se os compromissos assumidos no plano estratégico, no plano anual de actividades e orçamento estão a ser devidamente acompanhados, tendo em vista a obtenção de *performances* que superem o previamente estabelecido e, por outro lado, compreender se estão a ser usados os instrumentos e indicadores de gestão mais adequados.

Que instrumentos e indicadores de gestão são usados na monitorização do desempenho?

A monitorização dos compromissos do plano estratégico aumenta o sucesso do desempenho?

2.3.3. Análise do desempenho nos serviços da administração directa do Estado.

A avaliação do desempenho, nos serviços públicos, é feita através da aplicação do sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública (SIADAP). Este sistema foi instituído pela Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de Dezembro, 55-A/2010, de 31 de Dezembro e 66-B/2012, de 31 de Dezembro, sendo aplicável ao desempenho dos serviços públicos, dos respetivos dirigentes e demais trabalhadores.

Conforme decorre do disposto na alínea a) do artigo 5.º da LTFP e, ao contrário, do n.º 1 do artigo 42.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, o SIADAP continua a reger-se por aquela lei.

O sistema integra três componentes:

- O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP 1);
- O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública (SIADAP 2);
- O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública (SIADAP 3).

O SIADAP tem uma vocação de aplicação universal à administração central, regional e autárquica, prevendo no entanto mecanismos de flexibilidade e adaptação muito amplos de modo a enquadrar as especificidades das várias administrações, dos serviços públicos, das carreiras e das áreas funcionais do seu pessoal e das exigências de gestão. O sistema assenta numa concepção de gestão dos serviços públicos centrada em objetivos. Neste sentido, na avaliação dos serviços, dos dirigentes e demais trabalhadores assumem um papel central os resultados obtidos em relação aos objetivos previamente fixados. Os resultados devem ser medidos mediante indicadores previamente fixados que permitam, entre outros, a transparência e imparcialidade e a prevenção da discricionariedade.

A avaliação dos serviços (SIADAP 1) tem carácter anual.

A avaliação dos dirigentes (SIADAP 2) efetua-se por ciclos avaliativos de cinco ou três anos, de acordo com a duração da comissão de serviço (cinco anos para os dirigentes superiores e três anos para os dirigentes intermédios), sendo feita no termo da comissão de serviço.

O desempenho dos dirigentes superiores e intermédios é objeto de monitorização intercalar, correspondente ao ano civil e pressupondo o desempenho como dirigente por um período não inferior a seis meses.

A avaliação dos trabalhadores (SIADAP 3) tem carácter bienal e respeita ao desempenho dos dois anos civis anteriores, iniciando-se o processo com a contratualização dos parâmetros de avaliação (Resultados e Competências), durante o mês de fevereiro do ano civil em que se inicia o ciclo avaliativo, sendo a avaliação efetuada durante os meses de janeiro e fevereiro do ano seguinte àquele em que se completa o ciclo avaliativo.

A Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro, estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública (SIADAP). Realçamos, seguidamente, apenas os aspectos que se afiguram mais relevantes para a avaliação do desempenho dos serviços:

- N.º 1 do artigo 7.º, “O SIADAP articula-se com o sistema de planeamento de cada ministério, constituindo um instrumento de avaliação do cumprimento dos objectivos estratégicos plurianuais determinados superiormente e dos objectivos anuais e planos de actividades, baseado em indicadores de medida dos resultados a obter pelos serviços”.
- N.º 1 do artigo 8.º, “O SIADAP articula-se com o ciclo de gestão de cada serviço da Administração Pública”.
- N.º 1 do artigo 10.º, “a avaliação de desempenho de cada serviço assenta num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), sujeito a avaliação permanente e actualizado a partir dos sistemas de informação do serviço, onde se evidenciam: a) A missão do serviço; b) Os objectivos estratégicos plurianuais determinados superiormente; c) Os objectivos anualmente fixados e, em regra, hierarquizados; d) Os indicadores de desempenho e respectivas fontes de verificação; e) Os meios disponíveis, sinteticamente referidos; f) O grau de realização de resultados obtidos na prossecução de objectivos; g) A identificação dos desvios e, sinteticamente, as respectivas causas; h) A avaliação final do desempenho do serviço.
- N.º 1 do artigo 11.º, “a avaliação do desempenho dos serviços realiza-se com base nos seguintes parâmetros: a) «Objectivos de eficácia», entendida como medida em que um serviço atinge os seus objectivos e obtém ou ultrapassa os resultados esperados; b) «Objectivos de eficiência», enquanto relação entre os bens produzidos e serviços prestados e os recursos utilizados; c) «Objectivos de qualidade», traduzida como o

conjunto de propriedades e características de bens ou serviços, que lhes conferem aptidão para satisfazer necessidades explícitas ou implícitas dos utilizadores.

Pese embora a obrigatoriedade da aplicação do Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP 1) aos diversos organismos públicos, nada impede que sejam usadas outras ferramentas e modelos de gestão para medir o desempenho organizacional.

Parece-nos importante perceber, por exemplo: (1) Qual é a percepção dos dirigentes sobre o nível do desempenho obtido nos últimos 3 anos? (2) Quais as expectativas da actual direcção relativamente aos resultados a alcançar num futuro próximo? (3) A adopção de práticas de gestão estratégica contribui para a melhoria da performance organizacional?

Assim, podemos colocar a nossa terceira hipótese:

H3: Os modelos usados na avaliação do desempenho contribuem para melhorar a gestão estratégica e a performance dos serviços da Administração Pública.

Pretendemos, com este estudo, perceber que modelos são usados na avaliação de desempenho dos serviços e qual a influência da sua aplicação na performance dos organismos públicos.

Como é que os serviços da administração directa do Estado avaliam o seu desempenho?

A adopção de práticas de gestão estratégica contribui para a melhoria da performance organizacional?

3. MÉTODOS

3.1. Procedimentos e desenho da investigação

“Só sabemos com exactidão quando sabemos pouco.
À medida que vamos adquirindo conhecimentos, instala-se a dúvida”.
(Johann Goethe)

Depois de contextualizado o quadro teórico de referência da presente dissertação, desenvolve-se, neste capítulo, a metodologia adoptada no âmbito do processo de investigação. A aplicação do método escolhido e a sua adequação ao estudo de caso tem presente as questões de partida, bem como os objectivos que fundamentam a elaboração deste trabalho de investigação. Importa, agora, definir um plano de investigação e proceder à sua explicitação de forma clara e concisa. A existência de um plano obriga à estruturação de diversos factores que, articulados entre si, possibilitam obter respostas para o fenómeno em estudo.

Segundo Godoy (1995:21), “a *investigação qualitativa* pode ser efectuada através de três formas distintas: (1) Estudo documental; (2) Estudo de caso; (3) Etnografia¹³. Estas diferentes possibilidades de elaboração de um estudo qualitativo constituem um recurso importante, com valências específicas de observação que continuam a ser cada vez mais valorizadas pela comunidade científica. A aplicação de métodos qualitativos tem vindo a ser difundida em artigos publicados nas mais conceituadas revistas internacionais, do ramo das ciências económicas e de gestão. Yin (1994:1) e Eisenhardt (1989:532) fomentam a aplicação da metodologia qualitativa e, particularmente, o estudo de caso, na investigação organizacional.

A aplicação do *estudo de caso*, tem lugar quando o investigador está preocupado com a compreensão absoluta e ampla do fenómeno em análise. Na óptica de Freixo (2009:146), este método qualitativo permite “... observar, descrever, interpretar e apreciar o meio e o fenómeno tal como se apresentam, sem procurar controlá-los, sendo que, o objectivo desta abordagem é descrever ou interpretar, mais do que avaliar”.

Yin (1994:1), defende que o estudo de caso, como *estratégia de investigação*, depende “... (1) do tipo de questões de investigação; (2) do controlo que o investigador possa ter sobre os acontecimentos; e (3) do enfoque do estudo”. Salienta, ainda, que este método é

¹³ Etnografia: “...a arte e a ciência de descrever uma cultura ou um grupo”, Godoy (1995:28).

frequentemente utilizado quando o que está em causa é conhecer o “como?” e o “porquê” da problemática que está a ser investigada.

Na perspectiva de Freixo (2009:109), o “...estudo de caso, constitui na exploração intensiva de uma simples unidade de estudo, de um caso...” e “... pode ter um profundo alcance analítico, interrogando a situação, confrontando-a com outras situações já conhecidas e com as teorias existentes podendo desta forma originar novas teorias e novas questões para futura investigação.”

Considerando as afirmações de Yin e de Freixo supra identificadas, parece-nos ser possível descrever a investigação baseada em estudo de caso, como um processo sistemático, organizado e objectivo que visa a procura de conhecimento. O modo como são formuladas as questões de investigação é considerado fundamental por possibilitar ao investigador identificar, compreender e conhecer o fenómeno analisado.

O estudo de caso é um procedimento metodológico que pode possibilitar a compreensão de fenómenos complexos. Este pormenor é considerado crucial para o desenvolvimento da presente dissertação se atendermos às particularidades e à diversidade das organizações que integram a Administração Pública, à variedade e quantidade dos seus produtos e utilizadores que serve, à complexidade dos condicionalismos económicos, jurídicos e políticos que a rodeiam. Estes factores podem dificultar a gestão dos organismos públicos e condicionar fortemente o processo de planeamento estratégico. Parece-nos, portanto, que o estudo de caso constitui o procedimento mais adequado à elaboração desta investigação por permitir compreender, explorar e descrever esta realidade complexa.

A presente investigação versa, essencialmente, sobre três nuances relacionadas entre si: (1) o processo de planeamento estratégico nos serviços da administração directa do Estado; (2) os instrumentos e indicadores de gestão usados na monitorização da performance; e (3) o desempenho alcançado pelos serviços públicos objecto de estudo.

Neste contexto, e no seguimento dos objectivos definidos, foram instituídas as seguintes questões de partida: (1) que processo de planeamento estratégico está a ser implementado nos serviços da administração directa do Estado? (2) que instrumentos e indicadores de gestão são usados na monitorização do desempenho? (3) a monitorização dos compromissos do plano estratégico aumenta o sucesso do desempenho? (4) como é que os serviços da administração directa do Estado avaliam o seu desempenho? (5) a adopção de práticas de gestão estratégica contribui para a melhoria da performance organizacional?

Segundo Hébert (2005:170), o processo de investigação assente em estudo de caso “...socorre-se de técnicas variadas de recolha de informação (observações, entrevistas, documentos)”.

Tendo como finalidade a consecução dos objectivos anteriormente enunciados, será realizada uma entrevista pessoal ao dirigente máximo de cada um dos serviços analisados de modo a compreender e caracterizar todo o processo de planeamento estratégico existente. Decidimos usar esta técnica por permitir estabelecer uma relação de confiança e à-vontade com o entrevistado, de forma a possibilitar a obtenção de respostas fidedignas, que correspondam ao que o inquirido realmente pensa. Acresce, ainda, o facto de o entrevistador dispor de maior flexibilidade, sendo-lhe permitido reformular, repetir ou esclarecer perguntas e dúvidas ou formular questões de modo diferente. Também é verdade que esta técnica permite avaliar acerca da veracidade das respostas através da formulação espontânea dos juízos decorrentes da natureza aberta das perguntas, das atitudes, registo de reacções e de gestos do entrevistado. Possibilita a obtenção de outra informação que não esteja disponível nas fontes documentais e que possa ser considerada relevante e assegura, também, a obtenção de informação mais rigorosa uma vez que podem ser confrontadas, de imediato, as discordâncias. Para o efeito, será elaborado um guião de entrevista.

Na perspectiva de Santo (2010:34), “nos estudos qualitativos procura-se a riqueza da informação através da observação múltipla de aspectos concernentes aos objectos em análise”.

Segundo Freixo (2009:194), “*observação* significa constatação de um facto, quer se trate de uma verificação espontânea (natural) ou ocasional, quer se trate de uma verificação metódica ou planeada (experimental) ”.

No que concerne à forma de participação do observador, a observação pode ser participante ou não participante, estando aqui em causa o facto de o observador estar inserido ou não na realidade a estudar.

Na opinião de Santo (2010:37), “a investigação qualitativa concentra-se na validação dos procedimentos através de formas complementares e diversificadas de verificação e sustentabilidade técnicas”.

Godoy (1995:21), acredita que “a *análise documental* pode revestir-se de um carácter inovador, trazendo contribuições importantes para o estudo de algumas temáticas” e salienta

“... os documentos normalmente são considerados importantes fontes de dados merecendo, portanto, atenção especial”.

Na perspectiva de Hébert (2005:143), “...a análise documental, incide sobre documentos relativos a um local ou a uma situação e corresponde a uma observação de artefactos escritos”.

Assim, e complementarmente à entrevista, será realizado um estudo documental aos planos estratégicos e demais instrumentos de gestão em uso, de modo a identificar quais são os instrumentos e indicadores de gestão usados na monitorização do desempenho.

No âmbito do trabalho de campo serão, ainda, consultados alguns documentos de gestão - Relatórios de actividades e de monitorização da performance – com a finalidade de analisar o desempenho dos serviços objecto de estudo, nos últimos 3 anos.

3.2. Amostra, população e participantes

Segundo Freixo (2009:182), “uma amostra é constituída por um conjunto de sujeitos retirados de uma população, consistindo a amostragem num conjunto de operações que permitem escolher um grupo de sujeitos ou qualquer outro elemento representativo da população estudada”.

A amostra seleccionada inclui as quatro instituições públicas a seguir indicadas: Secretaria-Geral do Ministério da Economia (SGME), Secretaria-Geral do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (SGMSESS), Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI) e Serviços de Apoio Técnico e Administrativo (SATA) da Procuradoria-Geral da República.

A selecção das instituições supra identificadas teve por base o seguinte critério: considerou-se, no segundo capítulo da presente dissertação – Revisão da literatura e modelo teórico; Modelos de gestão pública – que existem tarefas que, pela sua dificuldade, devem ser assumidas pelo Estado. É o caso da segurança, do bem-estar social, da promoção da equidade e justiça para todos os cidadãos. Será de referir, aliás, que o artigo 9.º da Constituição da República Portuguesa integra um conjunto de princípios fundamentais, que incluem as tarefas fundamentais do Estado.

Assim, de modo a introduzir heterogeneidade de características na escolha dos casos e a promover a qualidade, profundidade na discussão e reflexão dos vários factores analisados no

presente estudo, optámos por representar na amostra seleccionada organismos integrados em cada uma destas áreas. Foi usada, portanto, a técnica de amostragem não probabilística - os métodos de amostragem não probabilísticos não dão a cada elemento da população a mesma possibilidade de ser escolhido para formar uma amostra.

A amostra por selecção racional - amostra de tipo não probabilístico em que os elementos da população são escolhidos por causa da correspondência entre as suas características e os objectivos de estudo - baseia-se na escolha do investigador de determinados sujeitos em função de características típicas.

3.3. Medidas e instrumentos de recolha de dados e variáveis

Na perspectiva de Freixo (2009:190), a *recolha de dados* "...consiste num processo organizado posto em prática para obter informações junto de múltiplas fontes com o fim de passar de um nível de conhecimento, para outro nível de conhecimento ou de representação de uma dada situação, no quadro de uma acção deliberada cujos objectivos foram claramente definidos e que dão garantias de validade suficientes". O autor considera, ainda, que a *recolha de dados* é feita de forma "...sistemática junto dos participantes com a ajuda dos instrumentos de medida seleccionados".

Hébert (2005:143), identifica três "...«*modos*» de *recolha de dados*: o *inquérito*, que pode tomar uma forma oral (a entrevista) ou escrita (o questionário); a *observação* e a *análise documental*".

A *entrevista* pode apresentar várias formas: estruturada (protocolo fixo); semiestruturada; e não-estruturada (livre). Para o presente estudo, foi preparado um guião pormenorizado das questões a formular, pelo que a entrevista revestirá a forma de semiestruturada. As perguntas que integram o guião, resultaram de uma análise cuidada dos objectivos gerais e específicos da investigação, das hipóteses e das questões de partida. Pretendemos, deste modo, assegurar que os dados obtidos correspondem à finalidade deste estudo.

A entrevista a realizar foi estruturada em três partes. Na primeira parte, foram incluídas questões relacionadas com o processo de planeamento estratégico. Deste modo, pretendeu-se dar resposta a uma das vertentes do estudo, como por exemplo: A entidade dispõe de um plano estratégico? O plano estratégico envolve e compromete todas as áreas e departamentos da entidade? O plano estratégico identifica a missão, a visão e os valores?

Na segunda parte, foram inseridas questões respeitantes aos instrumentos e indicadores de gestão usados na monitorização da performance. Indicamos, a título de exemplo, algumas das perguntas formuladas: A monitorização dos compromissos do plano estratégico e do plano de actividades aumenta o sucesso organizacional? Aos objectivos estratégicos fixados correspondem indicadores de desempenho e metas?

Por fim, foram incluídas na terceira parte as questões que possibilitem colocar em evidência o desempenho alcançado nos serviços públicos objecto de estudo, como por exemplo: Qual foi a avaliação final do desempenho da entidade nos últimos 3 anos? Qual a sua opinião relativamente aos resultados alcançados? A adopção de práticas de gestão estratégica contribui para a melhoria da performance organizacional?

Proceder-se-á à transcrição integral das entrevistas a realizar, por forma a facilitar o tratamento da informação obtida. Haverá o cuidado de garantir a triangulação das respostas, de modo a reduzir as inconsistências e contradições e a reforçar a validade da investigação.

Como já foi referido anteriormente, e por forma a complementar as entrevistas, será realizado um estudo documental aos planos estratégicos e demais instrumentos de gestão em uso nos serviços analisados. Serão, também, consultados alguns documentos de gestão - Relatórios de actividades e de monitorização da performance.

3.4. Procedimentos de análise de dados

O conjunto do material compilado no campo, constitui uma fonte de dados. É material documental que, depois de analisado, permitirá a construção de um conjunto de dados.

A *análise dos dados*, na investigação qualitativa, traduz um processo simples que consiste na elaboração de uma triagem, numa primeira fase, de todo o material recolhido. Trata-se de seleccionar e simplificar a informação considerada mais relevante. Numa etapa posterior procede-se à sua classificação e codificação, de acordo com a sua natureza. Seguidamente, apresentam-se e interpretam-se os dados e verificam-se as conclusões.

A apresentação dos dados será feita de modo a facilitar a sua interpretação. Procuraremos oferecer uma descrição aprofundada e pormenorizada das realidades objecto de estudo. Como metodologia de análise, recorreremos à análise de conteúdo por se afigurar aquela que, na nossa opinião, melhor se adapta ao objectivo da presente investigação.

Bardin (1977:44), define a *análise de conteúdo* como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do

conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens”.

A autora considera que é indispensável “o recurso à análise de conteúdo, para tirar partido de um material dito “qualitativo”, e aponta como exemplo vários tipos de entrevistas, “...por fornecerem um material verbal rico e complexo” Bardin (1977:89).

Ainda na perspectiva de Bardin (1977:47), a *análise documental* traduz “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência. Enquanto tratamento da informação contida nos documentos acumulados, a análise documental tem por objectivo dar uma forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação.”

4. ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS E DISCUSSÃO

“A essência do conhecimento consiste em aplicá-lo, uma vez possuído”.

(Confúcio)

Uma vez tratada, a informação recolhida será objecto de análise e interpretação. Procurar-se-á decompor o todo em partes, garantir a descrição fidedigna dos factos, bem como a identificação das relações existentes entre as partes. A análise dos dados obtidos, dá-nos a possibilidade de responder às questões suscitadas no decurso do processo de investigação e a oportunidade de testar as hipóteses anteriormente identificadas. No presente capítulo, serão analisados e discutidos os resultados deste estudo, relacionando-os com o modelo proposto e com as questões de partida que serviram de base ao processo de investigação.

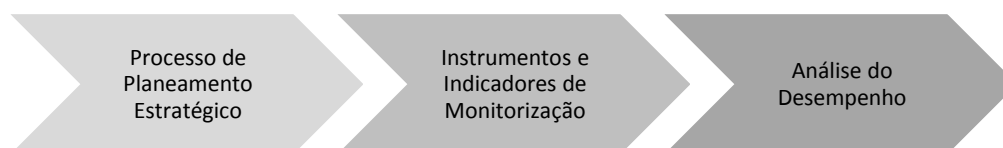
4.1. Modelo conceptual proposto

Foi anteriormente identificado – no quadro 6: processo de planeamento estratégico, pág. 35 -, o processo de planeamento estratégico que, na nossa opinião, melhor se adequa aos serviços da Administração Pública e, mais concretamente, aos organismos que integram a administração directa do Estado.

No segundo capítulo da presente dissertação, “2.3. Enquadramento teórico”, pág. 47, foram apresentadas as hipóteses em investigação, bem como as questões de partida que lhes estão associadas.

Deste processo, resulta o modelo conceptual que seguidamente se apresenta:

Figura 3: Modelo conceptual proposto



Fonte: Elaboração própria

Será apresentada, nos pontos que se seguem, a informação que nos pareceu mais relevante para dar resposta às questões de partida.

De modo a dar coerência e um seguimento lógico ao tratamento de todos os elementos, optou-se por dividir a análise efectuada em três partes. A primeira, coloca o enfoque na caracterização do planeamento estratégico nos serviços da administração directa do Estado. A segunda, é dedicada à identificação dos instrumentos e indicadores de gestão usados na monitorização do desempenho. Por último, a terceira parte, analisa a avaliação do desempenho nos serviços da administração directa do Estado. Pretende-se, com a abordagem desenvolvida nestas três fases, concluir sobre a vantagem da utilização destas práticas e modelos de gestão para a melhoria da gestão estratégica e do planeamento estratégico nos serviços da administração directa do Estado e, conseqüentemente, para o sucesso da sua *performance*.

Antes de prosseguir, com a análise da informação que nos foi facultada, importa registar o seguinte:

Tendo como finalidade a consecução dos objectivos estabelecidos para a presente dissertação, e de modo a possibilitar a compreensão e a caracterização do processo de planeamento estratégico existente, foi planeada a realização uma entrevista pessoal dirigida ao dirigente máximo de cada um dos serviços a seguir indicados: Secretaria-Geral do Ministério da Economia (SGME), Secretaria-Geral do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (SGMSESS), Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI) e Serviços de Apoio Técnico e Administrativo (SATA) da Procuradoria-Geral da República.

Os convites para a realização da entrevista foram enviados a todos os dirigentes, mas apenas o Senhor Secretário dos Serviços de Apoio Técnico e Administrativo (SATA) da Procuradoria-Geral da República, Dr. Carlos Adérito Teixeira, se prontificou a realizar a mencionada entrevista e a facultar todos os instrumentos de gestão em uso naqueles Serviços. A Senhora Secretária-Geral da Secretaria-Geral do Ministério da Economia (SGME), Dra. Maria Ermelinda Carrachás, recusou o convite que lhe foi endereçado e a participação neste estudo. Como justificação, foi invocado o facto de aquela Secretaria-Geral se encontrar, presentemente, em processo de reestruturação. A Senhora Secretária-Geral da Secretaria-Geral do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (SGMSESS), Dra. Maria João Lourenço, declinou a participação neste estudo e atribuiu esta sua decisão a falta de disponibilidade. O Senhor Secretário-Geral da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI), Dr. Calos Palma, mesmo depois de eu ter efectuado duas

insistências, por e-mail, e de me ter dirigido pessoalmente àquela Secretaria-Geral para obter a informação necessária à elaboração deste trabalho, não deu qualquer resposta aos diversos pedidos que apresentei.

De modo a complementar as entrevistas, foi pensada a realização de um estudo documental sustentado nos instrumentos de gestão – Plano Estratégico, Plano de Actividades e Relatório de Actividades - em uso nos serviços analisados.

Dos quatro organismos analisados, apenas a SGME dispõe de um Plano Estratégico, relativo ao período compreendido entre 2013 e 2014. Desactualizado, portanto.

A SGMSESS divulga, na sua página electrónica, entre outros documentos de gestão, o Plano de Actividades e o Relatório de Actividades. É através do Relatório de Actividades, que os serviços da Administração Pública apresentam os resultados alcançados, no final de cada ano, face ao inicialmente planeado. Parece-nos, pois, ser do interesse da SGMSESS proceder à sua divulgação e manter um histórico actualizado deste instrumento de gestão, tal como acontece com os demais documentos disponibilizados. No decurso da pesquisa efectuada ao *site* daquela Secretaria-Geral e no âmbito deste estudo, não foram localizados os Relatórios de Actividades relativos aos anos de 2013 e de 2014.

Tentei consultar o Plano Estratégico, o Plano de Actividades e o Relatório de Actividades da SGMAI, através da página electrónica do organismo. Os documentos não estão disponíveis. Procurei que me fossem enviados, por e-mail. Para esse efeito, apresentei um pedido ao Secretário-Geral, por correio electrónico, em 8 do corrente. Não obtive resposta. No dia 19 de Maio, dirigi-me pessoalmente à SGMAI. Tentei falar com a responsável pela Divisão de Desenvolvimento Organizacional, unidade orgânica para onde foi encaminhado o meu e-mail, de 8 de Maio. Não foi possível contactar a Senhora Chefe de Divisão. Deixei os meus contactos. Até ao momento, nada me foi dito. Nessa mesma data, voltei a contactar a SGMAI, por correio electrónico, com o objectivo de conseguir autorização para a realização da entrevista. Não obtive resposta. Em 27 de Maio, fiz uma última insistência. Enviei um novo e-mail, ao Senhor Secretário-Geral, Dr. Calos Palma. O meu pedido continuou a não merecer qualquer desenvolvimento.

Pelo exposto, não me é possível apresentar qualquer informação relativa à Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.

O organograma daquela instituição integra uma Direcção de Serviços de Planeamento, Controlo e Recursos Humanos. Afecta a esta direcção de serviços, está a Divisão de Desenvolvimento Organizacional. A preparação dos instrumentos de gestão daquele

organismo, é da responsabilidade destas duas unidades orgânicas. Não se justifica, por isso, que os mesmos não estejam a ser elaborados, que não se encontrem actualizados, divulgados no *site* daquela Secretaria-Geral e que seja recusada a sua disponibilização aos interessados.

O n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, estabelece que a avaliação de desempenho de casa serviço assenta num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR). O n.º 5 do mesmo artigo, determina que o QUAR deve ser objecto de publicação na página electrónica do serviço.

Parece de registar, também, o seguinte: o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, impõe a obrigatoriedade de divulgação do Plano de Actividades dos organismos da Administração Pública, por todos os trabalhadores, bem como a sua disponibilização a todos os potenciais interessados.

Pressupõe-se, por isso, a bem de uma gestão transparente e acessível a todos os destinatários internos e externos, que os instrumentos de gestão dos organismos da Administração Pública devem ser disponibilizados, sempre que solicitados, e divulgados na página electrónica das respectivas instituições.

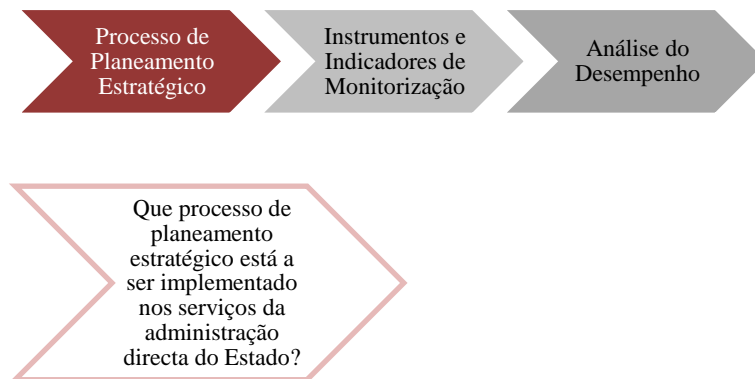
Ao que tudo indica, a SGMAI, não cumpre os requisitos previstos na lei. Não divulga, nem disponibiliza os documentos de gestão da instituição.

Face ao exposto, toda a informação que seguidamente será apresentada, reportar-se-á à entrevista realizada com o Senhor Secretário dos Serviços de Apoio Técnico e Administrativo (SATA) da Procuradoria-Geral da República, Dr. Carlos Adérito Teixeira, bem como aos instrumentos de gestão que me foram facultados durante a realização da presente investigação.

A recusa na participação deste estudo, por parte dos dirigentes supra mencionados, bem como o facto de não permitirem a consulta de alguns documentos de gestão dos serviços que dirigem é reveladora, na minha opinião, do estado em que se encontra o planeamento estratégico e operacional nos serviços da Administração Pública. É esta perspectiva, que procuraremos justificar com o desenvolvimento da análise que seguidamente se apresenta.

Figura 4: Modelo conceptual proposto

Questão de partida da hipótese 1



Fonte: Elaboração própria

Um dos objectivos desta investigação é caracterizar o planeamento estratégico nos serviços da administração directa do Estado e perceber de que forma está a ser assegurado o processo de planeamento estratégico, nos serviços que integraram a amostra deste estudo.

A análise dos dados obtidos permitiu-nos registar o seguinte:

Os Serviços de Apoio Técnico e Administrativo (SATA) são uma unidade orgânica da Procuradoria-Geral da República (PGR) que prestam apoio, técnico e administrativo, nos domínios da gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais, da documentação e dos sistemas de informação, bem como do apoio geral aos órgãos e serviços que integram a Procuradoria-Geral da República ou dela dependem.

Os SATA dão suporte à actividade da PGR, enquanto tarefa instrumental mas fundamental para um desígnio comum: potenciar a actuação da PGR e do Ministério Público (MP), por conseguinte, do sistema de justiça e, por essa via, do serviço a prestar ao cidadão.

A programação da actividade dos Serviços de Apoio tem vindo a ser desenvolvida numa perspectiva anual, de curto prazo. O planeamento existente é, portanto, operacional e encontra-se assegurado. A missão, a visão e os valores da entidade estão identificados nos documentos de gestão, assim como os recursos humanos, financeiros e materiais necessários à concretização das acções programadas. Os objectivos estratégicos e operacionais estão identificados e hierarquizados. Apenas os objectivos operacionais possuem indicadores e metas.

O sector de planeamento, está sob a dependência do Secretário da PGR. São elaborados, anualmente, diversos instrumentos de gestão entre os quais: o quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), o Plano de Actividades, o Relatório de Actividades e o Relatório de Monitorização do QUAR e do Plano de Actividades.

No que respeita à SGME, através da consulta aos documentos de gestão divulgados na página electrónica daquela instituição, foi possível constatar que existe um Plano Estratégico, elaborado para o período compreendido entre 2013 e 2014. O diagnóstico estratégico da entidade foi efectuado através de três níveis de análise: PEST, SWOT e Stakeholders. Estão identificadas a missão, a visão e os valores. Os objectivos estratégicos estão igualmente identificados e hierarquizados e possuem indicadores e metas. Apesar de ser um documento tecnicamente bem estruturado, que garante a aplicação do processo de planeamento estratégico, o Plano não está actualizado. É um documento que não está vivo, sem qualquer interesse para a instituição. Daqui resulta que a programação da actividade da SGME tem vindo a ser desenvolvida numa perspectiva anual, de curto prazo. O planeamento existente, é operacional. É elaborado, anualmente, o quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), o Plano de Actividades e o Relatório de Actividades.

Foi possível verificar, através do organograma daquela Secretaria-Geral, que a actividade de planeamento está a ser desenvolvida por uma Equipa Multidisciplinar de Planeamento e Informação de Gestão, sob a responsabilidade da Secretária-Geral daquele organismo.

Relativamente à SGMSESS, a análise que seguidamente se apresenta tem como suporte a avaliação dos instrumentos de gestão – Plano de Actividades de 2015 e Relatórios de Actividades de 2012, 2011 e 2010 - disponibilizados no *site* daquele organismo.

A SGMSESS não disponibiliza, na sua página electrónica, o Plano Estratégico da instituição, sendo certo que o documento também não integra a listagem dos instrumentos de gestão existentes naquela organização. Se o documento existe, não se encontra divulgado.

Ao que tudo indica, a programação da actividade da SGMSESS tem vindo a ser desenvolvida numa perspectiva anual, de curto prazo. O planeamento existente é, portanto, operacional.

No organograma do organismo, não está identificada nenhuma unidade orgânica que possua, como atribuições, a área do planeamento, desconhecendo-se a quem foi cometida a responsabilidade desta actividade.

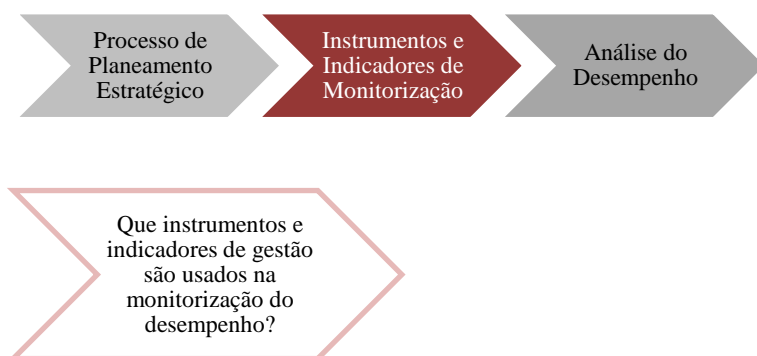
São elaborados, anualmente, o quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), o Plano de Actividades e o Relatório de Actividades.

O processo de planeamento operacional, encontra-se assegurado. A missão, a visão e os valores da entidade estão identificados nos documentos de gestão, assim como os recursos

humanos, financeiros e materiais necessários à concretização das acções programadas. Os objectivos estratégicos e operacionais estão identificados e hierarquizados. Apenas os objectivos operacionais possuem indicadores e metas.

Figura 5: Modelo conceptual proposto

Questão de partida da hipótese 2



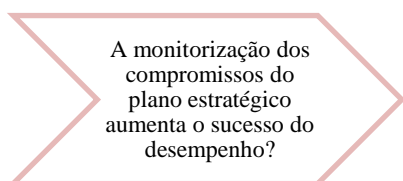
Fonte: Elaboração própria

A monitorização da componente operacional da performance, nos SATA da PGR e na SGMSESS, é assegurada com recurso a um tableau de bord.

O Plano Estratégico da SGME, prevê que a monitorização da performance seja efectuada através da metodologia Balanced Scorecard e em tempo real. Uma vez que o documento está desactualizado, esta informação fica desprovida de valor. Em termos de planeamento operacional, a monitorização daquela Secretaria-Geral é garantida através de um tableau de bord.

Figura 6: Modelo conceptual proposto

Questão de partida da hipótese 2



Fonte: Elaboração própria

O Senhor Secretário da PGR, considera que a monitorização dos compromissos assumidos, no QUAR e no Plano de Actividades, aumenta o sucesso do desempenho organizacional na medida em que permite efectuar a correcção dos desvios que possam, eventualmente, ocorrer.

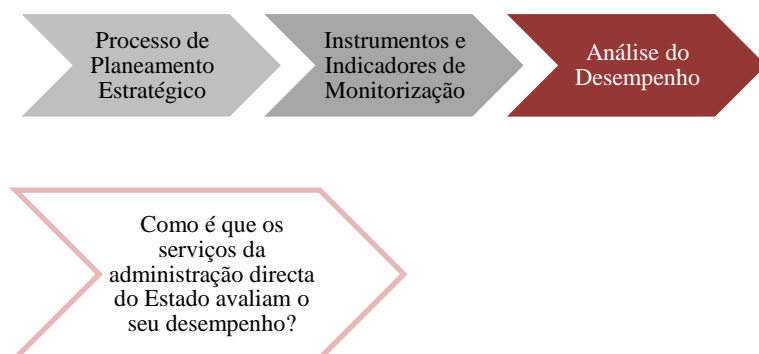
No decurso da avaliação documental efectuada aos Relatórios de Actividades dos SATA, respeitantes aos anos de 2011, 2012 e 2013, pudemos constatar o seguinte: a avaliação qualitativa obtida nos anos indicados, corresponde a (1) “desempenho satisfatório” (105%), em 2011; (2) “desempenho bom” (127%), em 2012; e (3) “desempenho bom” (129%), em 2013. Daqui resulta que, entre 2011 e 2013, registou-se um progresso nos resultados finais alcançados, correspondente a 24%. Foi precisamente no ano de 2011 que se procedeu, pela primeira vez, à elaboração do Relatório de Actividades e o Relatório de Monitorização do QUAR e do Plano de Actividades. O facto de terem sido atempadamente corrigidos os desvios à programação efectuada, pode estar na origem da melhoria significativa do desempenho da instituição.

Na opinião do Sr. Dr. Carlos Adérito, os resultados obtidos são satisfatórios, mas salienta que esse facto “não escamoteia os aspectos negativos que o sistema também comporta, por exemplo, ao estratificar a acção por objectivos, nos diversos escalões, fomenta o individualismo e a competitividade, deteriorando as vantagens do trabalho em equipa e dos elos de cooperação e de cadeia de valor”.

Esta apreciação resulta da resposta a uma das questões que integram o guião da entrevista. Atendendo a que o dirigente máximo dos SATA da PGR foi o único responsável que aceitou ser entrevistado, não é possível evidenciar a opinião dos restantes Secretários-Gerais.

Figura 7: Modelo conceptual proposto

Questão de partida da hipótese 3



Fonte: Elaboração própria

Como já foi referenciado, no segundo capítulo da presente investigação, a avaliação do desempenho, nos serviços públicos, é feita através da aplicação do sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública (SIADAP). Este sistema foi instituído pela Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de Dezembro, 55-A/2010, de 31 de Dezembro e 66-B/2012, de 31 de Dezembro, sendo aplicável ao desempenho dos serviços públicos, dos respectivos dirigentes e demais trabalhadores.

Conforme decorre do disposto na alínea a) do artigo 5.º da LTFP e, a contrário, do n.º 1 do artigo 42.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho, o SIADAP continua a reger-se por aquela lei.

O sistema integra três componentes:

- O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP 1);
- O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública (SIADAP 2);
- O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública (SIADAP 3).

A avaliação dos serviços (SIADAP 1) tem carácter anual.

- N.º 1 do artigo 7.º, “O SIADAP articula-se com o sistema de planeamento de cada ministério, constituindo um instrumento de avaliação do cumprimento dos objectivos

estratégicos plurianuais determinados superiormente e dos objectivos anuais e planos de actividades, baseado em indicadores de medida dos resultados a obter pelos serviços”.

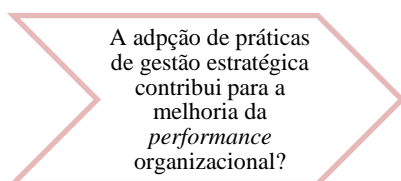
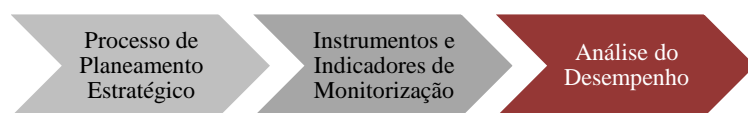
- N.º 1 do artigo 8.º, “O SIADAP articula-se com o ciclo de gestão de cada serviço da Administração Pública”.
- N.º 1 do artigo 10.º, “a avaliação de desempenho de cada serviço assenta num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), sujeito a avaliação permanente e actualizado a partir dos sistemas de informação do serviço, onde se evidenciam: a) A missão do serviço; b) Os objectivos estratégicos plurianuais determinados superiormente; c) Os objectivos anualmente fixados e, em regra, hierarquizados; d) Os indicadores de desempenho e respectivas fontes de verificação; e) Os meios disponíveis, sinteticamente referidos; f) O grau de realização de resultados obtidos na prossecução de objectivos; g) A identificação dos desvios e, sinteticamente, as respectivas causas; h) A avaliação final do desempenho do serviço.

Pese embora a obrigatoriedade da aplicação do Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP 1) aos diversos organismos públicos, entendemos deixar em aberto a possibilidade de serem usadas outras ferramentas e modelos de gestão para medir o desempenho organizacional nos organismos analisados.

A avaliação do desempenho na Secretaria-Geral do Ministério da Economia (SGME), na Secretaria-Geral do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (SGMSESS) e nos Serviços de Apoio Técnico e Administrativo (SATA) da Procuradoria-Geral da República, segue as orientações, em matéria de gestão por objectivos, aprovadas pelo sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP).

Figura 8: Modelo conceptual proposto

Questão de partida da hipótese 3



Fonte: Elaboração própria

No que respeita à implementação da gestão estratégica e do planeamento estratégico, nos serviços da administração directa do Estado e na Administração Pública em geral, o Sr. Dr. Carlos Adérito entende que a adopção daquelas práticas de gestão é ainda pouco significativa nos organismos públicos, apesar de a sua implementação ser já considerada crucial para fazer face ao contexto particularmente exigente que o país enfrenta.

Na opinião do Secretário da PGR, a implementação da gestão estratégica e, conseqüentemente, do planeamento estratégico, pode trazer alguns benefícios para as instituições públicas. São exemplo disso, o facto de a sua execução contribuir para (1) clarificar o futuro da instituição; (2) estabelecer prioridades e potenciar o consenso; (3) possibilitar, à gestão superior, actuar mais eficazmente perante desafios; (4) melhorar o desempenho organizacional.

Foram indicados, também, alguns impedimentos ou barreiras que poderão estar na origem do insucesso da implementação da gestão estratégica e do planeamento estratégico nos serviços públicos. É o caso, por exemplo, da falta de recursos humanos e financeiros, da visão de curto prazo de alguns dirigentes e gestores e da inexistência de uma estratégia objectiva.

Por último, o Secretário da PGR salienta a relevância da adopção de práticas de gestão estratégica, por contribuírem para a melhoria da performance organizacional, na medida em que permitem “mudar a perspectiva temporal e a escala de valor, operando com um novo horizonte”.

4.2. Discussão dos resultados

No início da presente investigação, registei a dificuldade diária com que me deparo, no exercício das funções que tenho vindo a exercer na Administração Pública e na área do planeamento, por não existir um documento orientador exclusivamente dedicado a esta matéria. A minha percepção, sobre a forma como é exercida esta actividade nos serviços públicos, vai ao encontro da análise resultante dos dados obtidos através da realização da entrevista e da avaliação documental às quatro instituições públicas estudadas.

Os desenvolvimentos registados nos países europeus, no âmbito da gestão estratégica, apontam para um maior reconhecimento dos benefícios da implementação do planeamento estratégico nos serviços da Administração Pública, particularmente numa altura em que têm vindo a ser executadas muitas reformas que visam a sua modernização. A implementação destas práticas de gestão passaram, também, a ter como finalidade a superação da crise financeira, a gestão de programas de austeridade e passou a ser encarada como uma forma de evoluir face aos desafios colocados mundialmente, em termos económicos, políticos e ambientais. Contudo, e apesar de reconhecida a sua importância, a implementação do planeamento estratégico nos serviços da Administração Pública e, em particular, da administração directa do Estado, é ainda incipiente. É o que podemos depreender da avaliação efectuada às quatro instituições que integraram a amostra deste estudo.

O planeamento existente nos serviços da administração directa do Estado é maioritariamente operacional, de curto prazo.

O processo de planeamento operacional está, em regra, assegurado. São elaborados, anualmente, diversos instrumentos de gestão entre os quais: o quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), o Plano de Actividades, o Relatório de Actividades e o Relatório de Monitorização do QUAR e do Plano de Actividades.

A missão, a visão e os valores das entidades analisadas estão identificados nos documentos de gestão, assim como os recursos humanos, financeiros e materiais necessários à concretização das acções programadas. Os objectivos estratégicos e operacionais estão identificados e hierarquizados. Apenas os objectivos operacionais possuem indicadores e metas. A monitorização da componente operacional da performance, é efectuada com recurso a um tableau de bord.

Considerou-se que a monitorização dos compromissos assumidos, no QUAR e no Plano de Actividades, aumenta o sucesso do desempenho organizacional na medida em que permite efectuar a correcção dos desvios que possam, eventualmente, ocorrer.

A avaliação do desempenho dos organismos públicos segue as orientações, em matéria de gestão por objectivos, aprovadas pelo sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP).

A avaliação qualitativa final do desempenho das instituições analisadas é, em regra, positiva “desempenho bom”.

O Senhor Secretário da Procuradoria-Geral da República, Dr. Carlos Adérito Teixeira, considerou que os resultados obtidos são satisfatórios, mas salienta que esse facto “não escamoteia os aspectos negativos que o sistema também comporta, por exemplo, ao estratificar a acção por objectivos, nos diversos escalões, fomenta o individualismo e a competitividade, deteriorando as vantagens do trabalho em equipa e dos elos de cooperação e de cadeia de valor”.

Constatou-se que implementação da gestão estratégica e, conseqüentemente, do planeamento estratégico, pode trazer alguns benefícios para as instituições públicas. São exemplo disso, o facto de a sua execução contribuir para (1) clarificar o futuro da instituição; (2) estabelecer prioridades e potenciar o consenso; (3) possibilitar, à gestão superior, actuar mais eficazmente perante desafios; (4) melhorar o desempenho organizacional.

Foram apontados, também, alguns impedimentos ou barreiras que poderão estar na origem do insucesso da implementação da gestão estratégica e do planeamento estratégico nos serviços públicos. É o caso, por exemplo, da falta de recursos humanos e financeiros, da visão de curto prazo de alguns dirigentes e gestores e da inexistência de uma estratégia objectiva.

Tendo em vista a melhoria da *performance* dos Serviços de Apoio Técnico e Administrativo (SATA) da Procuradoria-Geral da República (PGR) e na sequência da presente investigação, propus ao Sr. Dr. Carlos Adérito Teixeira, a elaboração de um Plano Estratégico para o próximo triénio. A minha sugestão foi aceite, tendo sido dada prioridade à sua elaboração. O Plano Estratégico dos Serviços de Apoio 2016-2018, foi aprovado em 15 de Maio de 2015.

A implementação da gestão estratégica e do planeamento estratégico, nos SATA da PGR, é hoje uma realidade. Creio, por isso, que esta minha iniciativa pode perfeitamente ser aplicada e adaptada aos restantes serviços da Administração Pública.

5. CONCLUSÕES

5.1. Discussão e implicações para a teoria

“Só se conhece o que se pratica”.

Na nossa opinião, os resultados da presente investigação permitem verificar (1) os mais relevantes benefícios da implementação da gestão estratégica e do planeamento estratégico nos serviços da Administração Pública e algumas das razões que podem dificultar a sua concretização, nomeadamente, no que respeita à elaboração de planos estratégicos; (2) os fundamentos teóricos relacionados com as reformas da Administração Pública e, em particular, com os modelos gestionários que lhes serviram de base; (3) as definições de estratégia, de gestão estratégica e de planeamento estratégico, segundo a opinião de diversos autores que se dedicam à análise da temática em estudo, sendo certo que foi dada maior ênfase ao conceito de planeamento estratégico por ser o que está directamente relacionado com a aplicação prática desta investigação; (4) o modelo de gestão estratégica e de planeamento estratégico que, na nossa opinião, melhor se adequa às instituições públicas; (5) como se elabora um Plano Estratégico.

A informação tratada no capítulo anterior – Análise dos dados obtidos e discussão -, permite-nos concluir que a programação da actividade da grande maioria dos serviços da administração directa do Estado é desenvolvida numa perspectiva anual, de curto prazo. O planeamento existente é maioritariamente operacional. Parece-nos que esta constatação fundamenta a ideia inicial que serviu de ponto de partida ao desenvolvimento deste estudo.

É evidente a falta de sensibilidade, por parte dos dirigentes e gestores públicos, relativamente à importância da implementação das práticas de gestão estratégica nos serviços que dirigem.

Segundo Paul e Drumaux (2014: xi, prefácio), “...tem havido um crescente reconhecimento dos benefícios da implementação da gestão estratégica, nomeadamente, numa altura em que têm vindo a ser executadas muitas reformas que visam a modernização da Administração Pública”.

Apesar de já ser habitual a definição de objectivos plurianuais, é ainda diminuto o número de organismos que optam pela adopção daquelas práticas de gestão, nomeadamente pela implementação de planos estratégicos. O planeamento existente continua a ser orientado para o curto prazo – 1 ano.

Os políticos e gestores públicos não estão, ainda, habituados a pensar estrategicamente. Vão tendo alguma noção da vertente teórica do planeamento estratégico, mas a sua aplicação prática é bastante limitada.

Importa referir que, apesar de o planeamento estratégico ser ainda praticamente inexistente, a maior parte dos serviços da Administração Pública garante a realização do processo de planeamento operacional. A missão, a visão e os valores dos organismos estão identificados nos documentos de gestão, assim como os recursos humanos, financeiros e materiais necessários à concretização das acções programadas. Os objectivos estratégicos e operacionais estão identificados e hierarquizados. Apenas os objectivos operacionais possuem indicadores e metas.

Regra geral, existe em cada instituição pública um sector de planeamento que está sob a dependência do dirigente máximo do serviço. São elaborados, anualmente, diversos instrumentos de gestão entre os quais: o quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), o Plano de Actividades, o Relatório de Actividades e o Relatório de Monitorização do QUAR e do Plano de Actividades.

Mesmo havendo legislação que determina a sua divulgação e disponibilização a todos os interessados, continua a ser evidente que alguns serviços da Administração Pública não cumprem aquelas directrizes. Recusam-se a facultar os instrumentos de gestão em uso nos serviços que dirigem, o que nos parece ser contraproducente com a lei em vigor e com um objectivo que deveria ser partilhado por todos os dirigentes públicos – garantir uma gestão transparente e acessível a todos os destinatários internos e externos.

Ficou claro, também, que a monitorização da componente operacional da *performance* dos serviços analisados é assegurada através de um *tableau de bord*.

O Senhor Secretário da PGR considera que a monitorização dos compromissos assumidos, no QUAR e no Plano de Actividades, aumenta o sucesso do desempenho organizacional na medida em que permite efectuar a correcção dos desvios que possam, eventualmente, ocorrer. Este pressuposto pôde ser validado, através da análise documental realizada aos instrumentos de gestão daquele organismo. Os Relatórios de Actividades dos SATA, respeitantes aos anos de 2011, 2012 e 2013, evidenciam o seguinte: a avaliação qualitativa obtida nos anos indicados, corresponde a (1) “desempenho satisfatório” (105%), em 2011; (2) “desempenho bom” (127%), em 2012; e (3) “desempenho bom” (129%), em 2013. Daqui resulta que, entre 2011 e 2013, registou-se um progresso nos resultados finais alcançados, correspondente a 24%. Foi precisamente no ano de 2011 que se procedeu, pela primeira vez, à elaboração do Relatório de Actividades e o Relatório de Monitorização do QUAR e do Plano de Actividades. O facto de terem sido atempadamente corrigidos os desvios à programação efectuada, pode estar na origem da melhoria significativa do desempenho da instituição.

Foi possível constatar que a avaliação do desempenho dos organismos públicos segue as orientações, em matéria de gestão por objectivos, aprovadas pelo sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP).

Este sistema foi instituído pela Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de Dezembro, 55-A/2010, de 31 de Dezembro e 66-B/2012, de 31 de Dezembro, sendo aplicável ao desempenho dos serviços públicos, dos respectivos dirigentes e demais trabalhadores.

Verificou-se que a avaliação qualitativa final do desempenho das instituições analisadas é, em regra, positiva “desempenho bom”.

Na opinião do Sr. Dr. Carlos Adérito, os resultados obtidos nos últimos 3 anos são satisfatórios, mas salienta que esse facto “não escamoteia os aspectos negativos que o sistema também comporta, por exemplo, ao estratificar a acção por objectivos, nos diversos escalões, fomenta o individualismo e a competitividade, deteriorando as vantagens do trabalho em equipa e dos elos de cooperação e de cadeia de valor”.

No que respeita à implementação da gestão estratégica e do planeamento estratégico, nos serviços da administração directa do Estado e na Administração Pública em geral, verificou-se que a adopção daquelas práticas de gestão é ainda pouco significativa nos organismos públicos, apesar de a sua implementação ser já considerada crucial para fazer face ao contexto particularmente exigente que o país enfrenta.

Foram indicados alguns benefícios para os serviços públicos, decorrentes a implementação da gestão estratégica e, conseqüentemente, do planeamento estratégico. São exemplo disso, o facto de a sua execução contribuir para (1) clarificar o futuro da instituição; (2) estabelecer prioridades e potenciar o consenso; (3) possibilitar, à gestão superior, actuar mais eficazmente perante desafios; (4) melhorar o desempenho organizacional.

Registaram-se, também, alguns impedimentos ou barreiras que poderão estar na origem do insucesso da sua implementação. É o caso, por exemplo, da falta de recursos humanos e financeiros, da visão de curto prazo de alguns dirigentes e gestores e da inexistência de uma estratégia objectiva.

O Secretário da PGR salienta a relevância da adopção de práticas de gestão estratégica, por contribuírem para a melhoria da performance organizacional, na medida em que permitem “mudar a perspectiva temporal e a escala de valor, operando com um novo horizonte”.

Esta constatação válida, na nossa opinião, o objectivo geral definido para a presente investigação.

5.2. Implicações para a gestão

As implicações do nosso estudo, para a ciência da gestão, são relevantes para os gestores públicos que pretendem formular e implementar a gestão estratégica e o planeamento estratégico nas instituições que dirigem ou onde exercem funções.

A nossa investigação fornece dados sobre os mais relevantes modelos de gestão pública. Analisa as abordagens clássicas, resultantes das grandes transformações que se operaram na sociedade, na ciência, nas tecnologias, matérias-primas e fontes de energia utilizadas e, como não podia deixar de ser, nas organizações.

O Estado de bem estar-social (*Welfare State*), e a sua forma tradicional de organização e gestão (a burocracia) surge evidenciado como um sério obstáculo ao crescimento e à competitividade. Pretende-se, desde então, uma diminuição do peso do Estado na sociedade, através da transferência de políticas, práticas de mercado e de gestão privada para o sector público. Esta nova tendência é habitualmente designada na literatura como *New Public Management* (NPM). Conceitos como a liberalização, privatização, descentralização e desregulação surgem associados a este novo paradigma.

Esta abordagem é validada por Lane (2013:87), que considera a aplicação do novo modelo gestor – NPM, como “...uma revolução na administração pública, tendo emergido para fazer face ao Estado de bem-estar social, bem como a um contexto de graves défices públicos”.

Este novo modelo gestor de reforma, designado por NPM, foi introduzido por Hood (1991), e tem sido utilizado para designar as doutrinas administrativas que dominaram a agenda de reformas em vários países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) a partir de finais da década de 70.

A implementação deste novo modelo de gestão pública não foi consensual. Sendo certo que trouxe alguns benefícios para os serviços públicos, também é verdade que originou algumas tensões e problemas que justificaram o surgimento de uma nova abordagem.

Começa a surgir, em alguma da literatura que versa sobre estas matérias, o conceito de *governança* (governance) e a necessidade de reinventar uma nova gestão pública, procurando, também, uma nova compreensão da mesma. Esta abordagem é encarada como uma alternativa

à gestão managerial e procura ser uma ferramenta conceptual que mobiliza uma reflexão integrada sobre a Administração Pública.

Segundo Gonçalves (2013:8), o conceito de “governance” traduz “...uma noção relacionada com o modo de governo, de governação, de uma organização formal ou até de uma comunidade informal. [...] Com o atributo de algo de novo e reformador quando associado à Administração Pública – daí falar-se de “new governance” e de “new public governance”.

Outra ideia que subjaz ao tema “governação” pode apontar para a procura de critérios de boa governação da Administração Pública.

As abordagens apresentadas, inerentes aos diversos “modelos de gestão pública”, permitiram analisar e comparar os modelos gestionários que serviram de base à compreensão global do sistema administrativo da Administração Pública. Constatou-se que todos eles trouxeram alguns benefícios para os serviços públicos, mas também é verdade que originaram alguns constrangimentos, tensões e problemas que foram justificando o surgimento de novas doutrinas.

Não tendo sido reconhecido como “perfeito” nenhum dos modelos experimentados até à presente data, e considerando que estão em causa realidades distintas de país para país e até de organização para organização, parece-nos que a atitude mais sensata, a adoptar pelos gestores públicos, continua a consistir na realização de uma cuidada avaliação do contexto organizacional onde se encontram inseridos os organismos objecto de estudo, seguida da adopção das políticas e práticas de gestão que se afigurem mais adequadas ao contexto analisado, independentemente do modelo gestionário a que possam corresponder. Trata-se, apenas, de continuar a fazer bem as tarefas que estão a ser bem executadas e de procurar melhorar as actividades que apresentam resultados menos satisfatórios. Talvez seja este o segredo para a melhoria da performance organizacional dos serviços públicos. Gerir com bom senso, optando sempre e a cada momento por aquelas que se apresentam como as melhores soluções.

O trabalho desenvolvido no segundo capítulo da presente dissertação disponibiliza, aos gestores, informação relevante e actualizada relativa aos conceitos, técnicas, ferramentas e modelos de gestão estratégica e de planeamento estratégico.

São indicados os benefícios da sua implementação nos organismos públicos e nas organizações em geral.

É apresentado o “estado da arte”, através de uma discussão acerca dos artigos mais recentes sobre a temática em análise neste estudo.

A presente investigação tem como objectivo geral “contribuir para a melhoria do desempenho nos serviços públicos, através da divulgação de práticas de gestão estratégica e da implementação de um plano estratégico nos Serviços de Apoio Técnico e Administrativo da Procuradoria-Geral da República”.

Este nosso objectivo foi atingido. No decurso da componente prática deste trabalho, foi elaborado um Plano Estratégico para os Serviços de Apoio Técnico e Administrativo da Procuradoria-Geral da República.

O Plano Estratégico tem como horizonte temporal 2016-2018. Para além da base institucional dos Serviços de Apoio Técnico e Administrativo da Procuradoria-Geral da República – atribuições, competências e estrutura orgânica -, apresenta o diagnóstico estratégico da instituição, estruturado através de 3 níveis de análise – Stakeholders, SWOT e PEST -, os objectivos estratégicos e a estratégia.

Parece-nos de realçar que, uma das nossas preocupações consistiu na apresentação de um documento prático, funcional e que disponibiliza as mais recentes metodologias de gestão estratégica e de planeamento estratégico. Não é comum encontrar, nos planos estratégicos em vigor nos serviços da Administração Pública, objectivos estratégicos que integrem indicadores e metas de modo a permitir a sua monitorização e avaliação. O Plano Estratégico dos SATA da PGR, inclui esta vertente e apresenta-se como um instrumento de planeamento estratégico que pode servir de modelo para outros serviços que estejam interessados em implementar estas técnicas de gestão e, conseqüentemente, em melhorar a sua *performance*.

5.3. Limitações e futuras investigações

O rigor científico e os procedimentos metodológicos seleccionados e apresentados no terceiro capítulo, considerados por nós fundamentais num estudo desta natureza, não põem de parte a existência de limitações que devem ser aqui explicadas e contextualizadas.

Uma das limitações deste estudo, consiste no facto de o mesmo ser realizado somente em instituições da administração directa do Estado. Poderia ter sido alargado a organismos da administração indirecta do Estado e da administração autónoma, se o prazo limite para a sua conclusão o permitisse.

Outra das limitações com que me deparei, durante a realização da presente dissertação, relaciona-se com a reduzida amostra. Apesar de considerar adequado o número de instituições a quem foi dirigido o convite para a realização das entrevistas e de não ser da minha

responsabilidade o facto de três dos dirigentes máximos dos serviços em causa terem recusado a sua participação nesta investigação, considero que os seus contributos teriam enriquecido substancialmente o trabalho que agora se apresenta. Entendo, até, que teria todo o interesse alargar o âmbito das entrevistas direccionando-as também aos responsáveis pelos departamentos de planeamento que fossem detentores de cargos de chefia.

Para futuras investigações, e no seguimento do que foi anteriormente referido, seria interessante que fosse alargado o tamanho da amostra por forma a abranger instituições da administração indirecta do Estado e da administração autónoma, bem como um maior número de entrevistados.

Não seria de excluir, também, a possibilidade de realização de um trabalho desta natureza dirigido ao sector privado.

BIBLIOGRAFIA

Amorim, Pessoa de (2000). *Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública*. Fórum 2000 – Renovar a Administração. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Ansoff, H. Igor (1965). *Estratégia empresarial*. Brasil: McGraw-Hill

Araújo, Joaquim Filipe Ferraz (2002). *Revista de Administração e Políticas Públicas*. Os dirigentes na relação entre a administração e os cidadãos. Braga

Bardin, Laurence (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: edições 70

Bilhim, João Abreu de Faria (2000). *Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública*. Fórum 2000 – Renovar a Administração. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Bovaird, Tony (2003). *Public Management and Governance*. England: Routledge

Caldeira, Jorge (2014). *Monitorização da Performance Organizacional*. Coimbra: Actual Editora

Camacho, A.; Crujeira C.; Lucena J.; Pinho I. (1982). *Gestão Pública. Uma abordagem integrada*. Lisboa: Livros Técnicos e Científicos, Lda.

Camara, Pedro B.; Guerra, Paulo Balreira; Rodrigues, Joaquim Vicente (1997). *Humanator – Recursos Humanos e Sucesso Empresarial*. Lisboa: Publicações Dom Quixote

Campbell, Colin (2000). *Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados*. Acta geral do 2.º Encontro do INA. Lisboa: Instituto Nacional de Administração

Canotilho, José Joaquim Gomes (2000). *Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados*. Acta geral do 2.º Encontro do INA. Lisboa: Instituto Nacional de Administração

Carvalho, João M. S. (2013). *Planeamento Estratégico*. Porto: Vida Económica

Cruz, Luís Braga da (2000). *Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública*. Fórum 2000 – Renovar a Administração. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Dias, Álvaro; Varela Miguel; Costa, José (2013). *Excelência Organizacional*. Lisboa: Bnomics

- Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, Vol. 14, n.º 4, (532-550)
- Ferreira, J. M. Carvalho; Neves, José; Abreu, Paulo Nunes; Caetano, António (1998). *Psicossociologia das Organizações*. Lisboa: McGraw-Hill
- Freixo, Manuel João Vaz (2009). *Metodologia Científica. Fundamentos, métodos e técnicas*. Lisboa: Instituto Piaget
- Glueck, William F.; Jauch, Lawrence R. (1984). *Business Policy and Strategic Management*. McGraw-Hill
- Gonçalves, Pedro C.; Cabral, Margarida O.; Farinho, Domingos Soares (2013). *O Governo da Administração Pública*. Coimbra: Almedina
- Hébert, Michelle Lessard; Goyette, Gabriel; Boutin Gérard (2005). *Investigação Qualitativa. Fundamentos e práticas*. Lisboa: Instituto Piaget
- Hilbert, David (1900). Mathematical Problems. *International Congress of Mathematicians at Paris. Bulletin (New Series) of the American Mathematical Society, Volume 37, Number 4, Pages 407–436*
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*. Vol. 69 (3-19)
- Jordan, Hugues; Neves, João Carvalho das, Rodrigues, José Azevedo (2011). *O Controlo de Gestão ao serviço da estratégia e dos gestores*. Lisboa: Áreas Editora
- Joyce, Paul; Drumaux Anne (2014). *Strategic Management in Public Organizations: European Practices and Perspectives*. England: Routledge
- Lacão, Jorge (1997). *Constituição da República Portuguesa. 4ª Revisão*. Lisboa: Texto Editora
- Lane, Jan-Erik (2013). The Principal-Agent Approach to Politics: Policy Implementation and Public Policy-Making. *Journal of Political Science*, Vol. 3, Nº.2, 85-89
- Magretta, Joan (2012). Michael Porter, O essencial sobre estratégia, concorrência e competitividade. Famalicão: Centro Atlântico
- Martinet, a. ch. (1992). *Estratégia*. Lisboa: Edições Sílabo, Lda.
- Rocha, J. A. Oliveira (2011). *Gestão Pública: Teorias, modelos e prática*. Lisboa: Escolar Editora

Rue, Leslie W.; Holland, Phyllis G. (1989). *Strategic Management. Concepts and experiences*. McGraw-Hill

Santo, Paula do Espírito (2010). *Introdução à Metodologia das Ciências Sociais. Génese, fundamentos e problemas*. Lisboa: Edições Sílabo

Santos, António J. Robalo (2008), *Gestão Estratégica – Conceitos, modelos e instrumentos*, Escolar Editora

Self, Peter (1997). *What's happened to Administrative Theories? Public Policy and Administration*, vol. 12, n.º 1. Spring 1997

Sousa, António de (1999). *Introdução à Gestão - Uma abordagem sistémica*. Lisboa: Editora Verbo

Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. SAGE Publications

OUTRAS REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), (2013) “Portugal – Reforming the State to Promote Growth”

Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), (2013) *Análise crítica da Parte III. “Equipping the State to Support Robust and Inclusive Growth”*

Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto, *in* Diário da República, série I-A, Lisboa, INCM (Estatuto do Ministério Público)

Decreto-Lei n.º 333/99, de 20 de Agosto, *in* Diário da República, série I-A, Lisboa, INCM (Orgânica dos Serviços da Procuradoria-Geral da República)

Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, *in* Diário da República, série I-A, Lisboa, INCM (Princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado)

Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, *in* Diário da República, série I-A, Lisboa, INCM

Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, *in* Diário da República, série I-A, Lisboa, INCM (Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP))

Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, *in* Diário da República, série I-A, Lisboa, INCM (Orçamento do Estado para 2009)

Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, *in* Diário da República, série I-A, Lisboa, INCM (Orçamento do Estado para 2011)

Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro, *in* Diário da República, série I-A, Lisboa, INCM (Orçamento do Estado para 2013)

Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, *in* Diário da República, série I-A, Lisboa, INCM (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas)

<http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=a5de6f93-bfb3-4bfc-87a2-4a7292719839>

Organização da Administração do Estado. Sítio da Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público

<http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=83ddd323-6047-46db-b137-6a732c8c2202>

Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública (SIADAP).

ANEXOS