

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO PROMOÇÃO OFICIAL SUPERIOR
2018/2019 – 1º Edição



TII

**REESTRUTURAÇÃO DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS E
FINANCEIROS (SAF) DA MARINHA. POSSÍVEIS MODELOS DE
AGREGAÇÃO NOS SETORES.**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

Hélder António Galamba Fortunato
PRIMEIRO-TENENTE, STL



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**REESTRUTURAÇÃO DOS SERVIÇOS
ADMINISTRATIVOS E FINANCEIROS (SAF) DA
MARINHA. POSSÍVEIS MODELOS DE AGREGAÇÃO
NOS SETORES.**

PRIMEIRO-TENENTE, STL Hélder António Galamba Fortunato

Trabalho de Investigação Individual do CPOS-M 2018/2019 – 1ª edição

Pedrouços 2019



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**REESTRUTURAÇÃO DOS SERVIÇOS
ADMINISTRATIVOS E FINANCEIROS (SAF) DA
MARINHA. POSSÍVEIS MODELOS DE AGREGAÇÃO
NOS SETORES.**

PRIMEIRO-TENENTE, STL Hélder António Galamba Fortunato

Trabalho de Investigação Individual do CPOS-M 2018/2019 – 1ª edição

Orientador: CAPITÃO-TENENTE, AN

António Pedro Mesquita Bernardino

Pedrouços 2019



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **Hélder António Galamba Fortunato**, declaro por minha honra que o documento intitulado “**Reestruturação dos serviços administrativos e financeiros (SAF) da Marinha. Possíveis modelos de agregação nos setores**” corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **CPOS-M 2018/2019 – 1ª Edição** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas. Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 25 de **janeiro** de 2019

Hélder António Galamba Fortunato



Agradecimentos

Agradeço à vida, por me ter colocado ao lado de pessoas tão especiais, a todos sem exceção agradeço

No entanto, queria destacar, todos aqueles que diretamente contribuíram para que este trabalho se tornasse realidade, especialmente:

- Ao meu orientador CTEN AN Mesquita Bernardino, pela dedicação, preocupação e acompanhamento durante a elaboração desta pesquisa;
- Ao Superintendente das Finanças, Contra-almirante de Administração Naval (AN) Alves Domingos, ao Diretor da Direção de Auditoria e Controlo Financeiro, Capitão-de-mar-e-guerra AN Silveirinha Canané, ao Diretor da Direção de Administração Financeira, Capitão-de-mar-e-guerra AN Lumley Norte, ao Chefe da Divisão Administrativa e Financeira do Comando Naval, Capitão-de-fragata AN Machita Santos, à Chefe Secção de Gestão Financeira do Comando Naval, Primeiro-tenente TSN-CONT, Marlene Rodrigues Domingues, ao Chefe da Divisão Administrativa e Financeira da Comissão Cultural da Marinha, Capitão-tenente AN Martins Teodósio, ao Chefe do Serviço de Gestão Financeira da Comissão Cultural da Marinha, Capitão-tenente STL Amaral Figueira, ao Capitão-tenente AN Cordeiro Afonso da Superintendência do Pessoal e ao Capitão-tenente AN Mira Rodrigues da Direção de Auditoria e Controlo Financeiro, pela participação nas entrevistas, exploratórias e finais, que em muito vieram contribuir para a elaboração e finalização deste trabalho.

Um agradecimento super especial e cheio de muito amor à Laura Pimpão e à Beatriz Fortunato, minha filha maravilhosa, por compreender as minhas ausências, pela sua elevada maturidade e amor que me tem dedicado desde a sua existência, Amo-te.



Índice

Introdução	1
1. Enquadramento do Estudo Empírico	3
1.1. Enquadramento Contextual	3
1.2. Enquadramento Conceptual	5
1.3. Enquadramento Metodológico	7
2. Apresentação de Resultados do Estudo Empírico	8
2.1. Processo de Reorganização Administrativa-Financeira no setor Cultura	8
2.1.1. Resultados	8
2.1.2. Síntese conclusiva	10
2.2. Processo de Reorganização Administrativa-Financeira no Setor Operações Militares	11
2.2.1. Resultados	11
2.2.2. Síntese conclusiva	12
3. Semelhanças e diferenças no processo de reestruturação dos Serviços Administrativos e Financeiros na Marinha	14
3.1. Síntese conclusiva	18
Conclusões	19
Bibliografia	23

Índice de Apêndices

Apêndice A —	Guião de entrevista – A
.....	Apd A - 1
Apêndice B —	Guião de entrevista – B
.....	Apd B - 1
Apêndice C —	Modelo de análise de dados
.....	Apd C - 1
Apêndice D —	Apresentação de Resultados
.....	Apd D - 1



Índice de Figuras

Figura 1 - Estrutura Orçamental do Setor Operações Militares	4
Figura 2 - Estrutura Orçamental do Setor da Cultura	5



Resumo

A presente investigação propõe-se estudar a Reestruturação dos Serviços Administrativos e Financeiros (SAF) da Marinha e possíveis Modelos de Agregação nos Setores. O estudo delimita-se ao Setor da Cultura (SC) e ao Setor Operações Militares (SOM) mais concretamente aos processos de despesa logísticos e financeiros decorrentes do orçamento de funcionamento.

O objetivo geral é estudar o Modelo Administrativo e Financeiro (MAF) implementado nos SAF na Marinha visando uma harmonização e padronização dos processos. Este modelo decorre da reestruturação desencadeada pela Reforma Administrativa e Financeira do Estado (RAFE).

Recorre-se à metodologia Consensual Qualitative Research – CQR (Hill et al., 1997) para a análise das entrevistas, que assenta na procura de significados subjacentes ao texto construído a partir do guião de entrevista semiestruturada, aplicada a uma amostra de sete participantes.

Da análise dos dados ao SC e ao SOM, não se evidenciam diferenças gritantes, à exceção das existentes nos processos de despesa logísticos e financeiros. Na Cultura todas as fases ocorrem de forma concentrada e nas Operações Militares todas as fases ocorrem de forma desconcentrada no setor, à exceção do pedido de fundos ao tesouro, que é feito de forma concentrada.

Ainda que a centralização seja uma tendência desejada e em curso, não revela neste momento robustez suficiente para colmatar as diferenças e especificidades inerentes aos diferentes setores.

Palavras Chave: Reforma Administrativa e Financeira do Estado (RAFE); Centralização; Descentralização; Serviços Partilhados; Especificidades Setoriais.



Abstract

The present investigation proposes studying the Restructuring of the Navy's Administrative and Financial Services (SAF) and the potential Models of Sectorial Aggregation. The study is confined to the Cultural Sector (SC) and the Military Operations Sector (SOM), focusing on the logistic and financial expenditure processes deriving from the working budget.

The general goal is to study the Administrative and Financial Model (MAF) implemented in the Navy's SAF with a view to harmonising and standardising processes. This model derives from the restructuring brought about by the State Administrative and Financial Reform (RAFE).

The interview analysis was carried out using the Consensual Qualitative Research – CQR methodology (Hill et al., 1997), which is based on the search for meanings underlying the text constructed from the semi-structured interview script, applied to a sample of seven participants.

The analysis of data from the SC and SOM doesn't show significant differences, except for in the logistic and financial expenditure processes. In Culture all the phases occur in a centralized way, and in Military Operations all the phases occur in a decentralized way in the sector, except for the request of funds to the treasury, which is made in a centralized way.

Although centralization is a desired tendency that is already under way, at this moment it doesn't show enough solidity to resolve the differences and specificities inherent to the different sectors.

Keywords: *State Administrative and Financial Reform (RAFE); Centralization; Decentralization; Shared Services; Sectorial Specificities.*



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AF – Administrativa-Financeira

AFPM – Administração Financeira e Patrimonial da Marinha

AP – Administração Pública

CSP – Centro de Serviços Partilhados

DAF – Direção de Administração Financeira

DACF – Direção de Auditoria e Controlo Financeiro

DCOF – Direção de Contabilidade e Operações Financeiras

DGO – Direção-Geral do Orçamento

DS AFC – Direção dos Serviços Administrativos e Financeiros Centrais

DSP- Direção do Serviço de Pessoal

EMA – Estado Maior da Armada

IGCP – Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública

LOMAR – Lei Orgânica Marinha

MAF – Modelo Administrativo Financeiro

MARFM – Modelo de Administração dos Recursos Financeiros da Marinha

QC – Questão Central

OE – Objetivos Específicos

OG – Objetivo Geral

P - Participante

PIDDAC -Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

PLC – Pedido de Libertação de créditos

POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública

QD – Questões Derivadas

RAFM – Regulamento de Administração Financeira da Marinha

SAF – Serviços Administrativos e Financeiros

SC – Setor Cultura

SAFM – Serviços Administrativos e Financeiros da Marinha

SSF – Superintendência dos Serviços Financeiros

SEC – Subentidade Contabilística

SEC1 – Subentidade Contabilística de Nível 1

SEC2 – Subentidade Contabilística de Nível 2



SEC3 – Subentidade Contabilística de Nível 3

SIGDN – Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional

SIGO – Sistema de Informação de Gestão Orçamental

SOM – Setor Operações Militares

TU – Tesouraria Única

UEO – Unidades, Estabelecimentos e Organismos



Introdução

O tema da presente investigação é a “Reestruturação dos Serviços Administrativos e Financeiros (SAF) da Marinha. Possíveis Modelos de Agregação nos Setores”.

É com a entrada de Portugal para a União Europeia (EU), que se afirma a necessidade de reforma no sistema contabilístico público, iniciando-se no início da década de 90, um processo de reforma da Administração Pública (AP) (Rodrigues, 2015, p.5). Nesta conjuntura surgem os serviços financeiros partilhados, um facto real e cada vez mais adotado por grandes organizações, ainda que muito influenciado pelo contexto de instabilidade económica atual, que tem ditado e definido alterações consideráveis nos últimos anos (Matos, 2012, p.2).

A evolução do Modelo de Administração dos Recursos Financeiros da Marinha (MARFM) tem seguido a tendência evolutiva de autonomização, especialização e unificação. O modelo organizativo da Superintendência dos Serviços Financeiros (SSF), iniciado na década de 60 e alvo de profunda reestruturação na década de 70, vem a sofrer alterações significativas no decorrer da profunda Reforma Administrativa e Financeira do Estado (RAFE), iniciada já na década de 90, tendo em vista a integração das atividades de âmbito financeiro da Marinha (SSF, 2013, capítulo1).

Desta forma, as propostas de reestruturação da Marinha Portuguesa surgem no contexto das fragilidades económico-financeiras que têm caracterizado a realidade nacional nos últimos anos e da visão de que essas mesmas fragilidades viriam a condicionar significativamente a afetação de recursos disponíveis para o Financiamento da atividade das Forças Armadas. A necessidade de reestruturação surge em consonância com o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº19/2013, de 21 de março) e já no decurso da Reforma Estrutural da Defesa Nacional e das Forças Armadas (Defesa 2020, Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº26/2013, de 11 de abril). Tendo por base os dados de planeamento e de orientação estratégica, foram identificados pela Marinha, um conjunto de “Propostas de Reestruturação”, com o objetivo de reduzir o quantitativo dos Recursos Humanos e flexibilizar a sua gestão (plano genético), redimensionar a organização (plano estrutural) e flexibilizar o emprego dos meios (plano operacional) (SFF, 201, capítuloI).

E é neste contexto e tendo como pano de fundo os Valores e Visão da Marinha, que em julho de 2013 é apresentada uma proposta de reestruturação da Marinha, inscrita no estudo realizado pela SSF, do qual decorre um conjunto de orientações com vista à



simplificação e desburocratização dos processos de trabalho. A operacionalização destas orientações tem-se consubstanciado num esforço de reestruturação que tem passado pelo reforço do modelo setorial assente na concentração de competências financeiras e de estruturas executivas, cabendo ao Superintendente das Finanças (SF), por via dos seus órgãos, assegurar a gestão superior dos recursos financeiros da Marinha. Neste contexto, os sistemas de informação utilizados para a gestão dos recursos financeiros, têm permitido uma maior concentração processual acompanhada pela devida reafectação de recursos humanos.

Este tem sido um processo auspicioso, pela necessidade de resposta às especificidades de cada setor, levantando constrangimentos ao processo de centralização *per si*, o que justifica a pertinência do estudo.

O objetivo geral da presente investigação é Estudar o Modelo Administrativo e Financeiro implementado nos Serviços Administrativos e Financeiros na Marinha, do qual decorrem três objetivos específicos: Estudar a forma como a Marinha se organizou administrativa e financeiramente, perante a RAFE; Estudar os modelos implementados no Setor Cultura (SC) e no Setor Operações Militares (SOM); Identificar similitudes e discrepâncias no processo de reestruturação dos Serviços Administrativos Financeiros da Marinha (SAFM), visando uma harmonização/padronização dos processos. Assenta sobre os SAFM¹, delimitando-se ao SC e ao SOM, mais concretamente aos processos de despesa logísticos e financeiros decorrentes do orçamento de funcionamento. Os resultados obtidos pretendem responder à questão central “Qual o novo paradigma que decorreu do processo de reestruturação efetuado nos SAFM?” através das suas questões específicas. A metodologia adotada no processo de investigação define-se a partir das orientações inscritas no manual IUM Atualidade (2019). Constitui-se por uma primeira constando Introdução e três Capítulos (I: enquadramento contextual, conceptual e metodológico; II : resultados; III: similitudes/discrepâncias no processo de reestruturação dos SAFM). Na segunda parte apresentam-se as principais conclusões, limitações e sugestão de novas perspetivas de investigação.

¹ “Os SAFM são os órgãos executivos em matéria de administração financeira dos comandos, forças, unidades e outros órgãos da Marinha (...)” (Artº 9º Despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada n.º 01/08, de 9 de janeiro).



1. Enquadramento do Estudo Empírico

1.1. Enquadramento Contextual

É no enquadramento histórico das principais tendências evolutivas referentes às organizações administrativas que desenvolvem atividades financeiras, que se vem desenhando a evolução do MARFM. Esta tendência evolutiva tem-se estruturado em três vértices. (a) tendência de autonomização (diferenciação dos demais órgãos administrativos gerais); (b) tendência de especialização (criação de órgãos exclusivamente com responsabilidades de gestão financeira, concentrando as respetivas competências); (c) tendência de unificação, integrando numa mesma estrutura orgânica complexa todos os órgãos com funções financeiras. (SFF, 2013, capítulo I).

O modelo organizativo da SSF iniciado em 1968 e posteriormente a matriz de organização do SAFM, implementada na sequência do despacho CEMA 1/2008, 9 janeiro, tem evoluído desde a sua criação em 2008, tendo como pano de fundo a redução da estrutura orçamental legal.

A evolução do MARFM encontra-se explanada Estudo Reestruturação da Marinha (SSF, 2013, 1º capítulo), cuja breve resenha apresentamos abaixo. À altura da realização do estudo, é identificado um conjunto de pressupostos e realidades que caracterizam o modelo então em vigor, bem como, as respetivas perspetivas de evolução. No que concerne ao modelo de planeamento, este versa numa lógica de centralização e descentralização. No primeiro, inscreve-se o planeamento centralizado dos recursos financeiros necessários à exequibilidade das atividades da Marinha, sendo conduzido pelo SF, através da Direção de Administração Financeira (DAF).

Relativamente ao modelo de execução, a DAF efetua o controlo centralizado da gestão dos orçamentos aprovados; A Direção de Contabilidade e Operações Financeiras (DCOF) assegura centralmente as despesas com o pessoal da Marinha. Ainda no plano de execução, as despesas de Operação e Manutenção são asseguradas de forma descentralizada nas Unidades, Estabelecimentos e Organismos (UEO), que asseguram de igual forma as despesas em investimentos associados a leis de programação e ao investimento.²

Destaca-se no estudo, a importância de se ter em linha de conta a complexidade do normativo legal regulador dos processos aquisitivos de bens/serviços necessários para o

² A Superintendência do Material (SM) e o EMA asseguram a execução material dos programas, a SF a execução financeira



regular funcionamento das UEO. No que diz respeito ao modelo de controlo interno, o controlo estratégico é assegurado pela Direção de Auditoria de Controlo Financeiro (DACF), o controlo setorial, é assegurado pelas entidades responsáveis pelos setores da Marinha, e o controlo operacional, assegurado pelos respetivos comandantes, diretores/chefes.

Já no que concerne ao Modelo de Estrutura de custos da Marinha, o tratamento de dados relativos a custos de funcionamento, tem sido viabilizado através do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN), evidenciando-se a necessidade de potenciar o processo no sentido da melhoria contínua, permitindo novas perspetivas de gestão.

As propostas de reestruturação inscritas no estudo, reenviam para a reorganização da estrutura administrativa e financeira (AF) da Marinha, para a transferência da função remuneratória para o setor pessoal, centralização da função tesouraria, concretização do atendimento na margem sul, transferência da gestão dos protocolos bancários para o sector pessoal, centralização da função secretariado e pela racionalização no âmbito do controlo financeiro.

Decorrente da reestruturação efetuada, e no que concerne ao SOM e ao SC, decorrem alterações nas respetivas estruturas orçamentais, conforme explicitas nas Figuras 1 e 2.

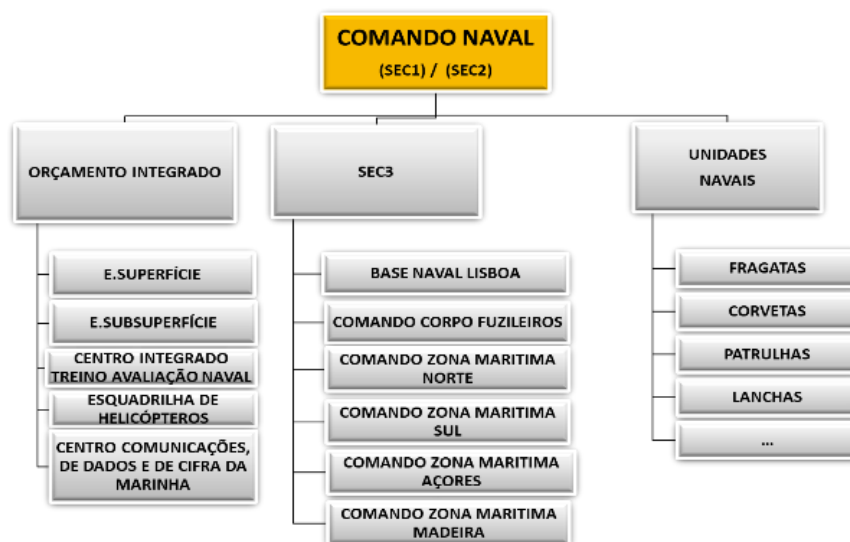


Figura 1 - Estrutura Orçamental do Setor Operações Militares



Figura 2 - Estrutura Orçamental do Setor da Cultura

No capítulo II, faremos a apresentação sucinta das alterações inscritas no processo de Reorganização AF no SC e no SOM, conforme resultados obtidos no presente estudo e decorrentes das propostas acima identificadas.

1.2. Enquadramento Conceptual

Ao longo da investigação reveem-se conceitos estruturantes para o tema em questão, inscritos na matriz conceptual que dá corpo às reflexões apresentadas.

No âmbito do processo de Reestruturação dos SAFM, cabe compreender, no quadro do processo implementado, os conceitos de Centralização, Concentração e Serviços Partilhados (SP).

Na centralização a autoridade está no topo da estrutura e naturalmente a existência de delegações é reduzida, enquanto na descentralização verifica-se um nível elevado de delegação, sendo que a autoridade para decidir está espalhada pelos níveis organizacionais mais baixos (Carvalho, 2015; Robbins, 2002).

Os conceitos de centralização e descentralização estão relacionados com a distribuição de poder e com o nível hierárquico onde são tomadas as decisões numa organização. A centralização concentra o poder para a tomada de decisão num único local da organização, enquanto a descentralização partilha o poder por várias pessoas ou setores (Carvalho, 2015, pg.1). Assim, num sistema de concentração de competência, o superior hierárquico mais elevado é o único órgão competente para tomar decisões, ficando os subalternos limitados às tarefas de preparação e execução das decisões daquele (Amaral, 2015, cit. por Rodrigues, 2016, pg.1). Já num sistema de desconcentração de competências,



assiste-se a um processo de descongestionamento de competências, em que se atribuem certos poderes decisórios a funcionários ou agentes subalternos. Aqui, o poder decisório reparte-se entre superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais, ainda assim, permanecem, em regra, sujeitos à direção e supervisão daquele. Neste contexto, quanto maior a participação dos graus hierarquicamente inferiores na tomada de decisão, maior é a descentralização, tendo em conta que não existem sistemas integralmente concentrados, nem sistemas absolutamente desconcentrados (Amaral, 2015, cit. por Rodrigues, 2016, pg.1).

A questão em torno da maior ou menor concentração/desconcentração tem como base a organização vertical dos serviços públicos. Refere-se assim à ausência/existência de distribuição vertical de competência entre os diversos graus ou escalões hierárquicos (Amaral, 2015, cit. por Rodrigues, 2016, pg.1). Entre nós, o princípio da desconcentração administrativa encontra consagração constitucional no Art. 267º/2 Constituição República Portuguesa.

No que diz respeito aos SP, e segundo Carvalho (2014, pg.5), estes surgem no decorrer da tendência atual de otimizar o potencial das organizações e alcançar economias de escala, reduzindo/eliminando os processos de apoio duplicados. Como referido pelo autor (2014, pg.8), os SP trazem benefícios organizacionais, nomeadamente, ao nível da redução de custos, aumento no desempenho, eficácia e eficiência na, aumento do capital da organização, aumento da produtividade, criação de condições para uma governação corporativa e serviços profissionais, aumento do valor corporativo, análise comparativa e a utilização das melhores práticas, consolidação das transações de clientes e fornecedores comuns que lidam com mais do que uma empresa/unidade de negócio, motivação nas equipas e maior facilidade na partilha de conhecimento. A implementação de SP facilita e impulsiona assim a mudança.

Inicialmente o Centro de SP tinha como objetivo a redução de custos, pois ao concentrar vários serviços apenas numa unidade, era permitida uma elevada poupança, principalmente ao nível do pessoal. Ao longo do tempo, os centros SP têm evoluído de forma gradual, sendo vistos atualmente como uma abordagem diferente para organizar funções administrativas. Estrutura-se na crescente necessidade de melhoria dos serviços, pela adição de novos serviços e eliminação de outros, com vista à organização e implementação de serviços de suporte interno mais eficientes e eficazes (Carr, 2009;



McNair, 2015), pois a informação financeira é tratada de uma forma padronizada ao longo de toda a organização.

1.3. Enquadramento Metodológico

Na presente investigação propusemos estudar a Reestruturação dos SAFM. Possíveis Modelos de Agregação nos Setores. Especialmente o estudo delimita-se ao SC e ao SOM. Quanto ao conteúdo delimita-se aos processos de despesa logísticos e financeiros decorrentes do orçamento de funcionamento.

O objetivo geral é estudar o Modelo Administrativo e Financeiro (MAF) implementado nos SAFM. Este objetivo geral operacionaliza-se em três objetivos específicos, abaixo identificados.

OE1. Estudar a forma como a Marinha se organizou administrativa e financeiramente, perante a RAFE.

OE2. Estudar os modelos implementados no SC e no SOM.

OE3. Identificar similitudes e discrepâncias no processo de reestruturação dos SAFM, visando uma harmonização/padronização dos processos.

Tendo em conta o enunciado do tema de investigação, o objeto da investigação e os objetivos geral e específicos, formula-se a questão central (QC) da qual derivam três questões Derivadas (QD).

QC: Qual o novo paradigma que decorreu do processo de reestruturação efetuado nos SAFM?

QD1. Como é que a marinha se organizou administrativa e financeiramente perante a RAFE?

QD2. Qual o nível de concentração implementado no SC e no SOM?

QD3. Existe margem para construir uma solução, visando uma padronização/harmonização dos processos decorrentes da reestruturação dos SAFM?

Recorre-se à metodologia Consensual Qualitative Research – CQR (Hill et al., 1997, pg.517-572) para a análise das entrevistas.

A descrição pormenorizada do método utilizado, onde consta a descrição de Participantes e Caracterização da Amostra, Investigadores e Juízes, Medida, Procedimentos e Análise de Dados, pode ser consultado no Apêndice D.



2. Apresentação de Resultados do Estudo Empírico

A análise de dados relativos às questões comuns e específicas ao grupo1 e ao grupo2 conduziu à definição de domínios (D), categorias (C) e subcategorias (S), expressas no Apêndice D para a amostra total (N=7), para o grupo1 (N=3) e para o grupo2 (N=4), bem como, a definição e respetivas frequências (F) das Categorias e subcategorias.

As frequências e percentagens apresentadas consubstanciam os resultados abaixo apresentados, bem como as conclusões constantes na terceira parte do trabalho de investigação.

Tanto no presente capítulo como no capítulo 3, procede-se à apresentação de resultados, recorrendo-se à citação de trechos das respostas dos participantes às entrevistas, identificados pelo respetivo número de participante. Assim, P1: M. R. Domingues (entrevista por *email*, 7 de Janeiro de 2019); P2: N. P. N. M. Santos (entrevista por *email*, 7 de Dezembro de 2019); P3: F. G. S. M. Teodósio (entrevista por *email*, 10 de Dezembro de 2018); P4: J. M. A. Figueira (entrevista por *email*, 22 de Dezembro de 2018); P5: M. F. S. Canané (entrevista por *email*, 30 de Novembro de 2018); P6: N. A. Domingos (entrevista por *email*, 23 de Dezembro de 2018); e P7: J. L. Norte (entrevista por *email*, 10 de Dezembro de 2018), conforme Quadro 1 (Apêndice C).

2.1. Processo de Reorganização Administrativa-Financeira no setor Cultura

2.1.1. Resultados

Ambos os participantes do SC referiram a inexistência de dificuldades relevantes no processo de implementação da RAFE, ainda que tenha sido salientada a complexidade do processo e o esforço inerente e a necessidade de redefinição de procedimentos, como a “reorganização do serviço para dar resposta a todas as necessidades de um setor que tem necessidades tão específicas [...]” (*op cit.*P3). A maior dificuldade identificada prende-se com serviços não efetuados, nomeadamente, “os cancelamentos das contas na banca comercial, de acordo com a obrigatoriedade do encerramento das mesmas, existiram/existem serviços prestados pela banca comercial, e que o IGCP não efetua [...]” (*op. cit.* P4).

No que concerne ao Impacto da Implementação da TU, é referida a ausência de impacto por um dos participantes e a existência de impacto por outro, nomeadamente, a otimização de recursos humanos, materiais e financeiros e a reestruturação financeira, concretamente, do ponto de vista da otimização/normalização de procedimentos e clarificação/objetivação da visão geral da Marinha.



No que diz respeito às vantagens da adoção de um modelo padrão, ambos os participantes identificam vantagens, decorrente da otimização dos recursos humanos, otimização da estrutura financeira, no que diz respeito à centralização “dos valores recebidos de PLC e os respectivos pagamentos numa única conta do IGCP[...]” (*op.cit.P3*). Ambos o identificaram como fator de sucesso, por obrigar: (a) à reestruturação financeira “(...) em que todos os processos continuaram a ser elaborados nas respectivas SECs no entanto a fase do pagamento passou a ser feita centralmente pela DCOF.” (*op.cit.P3*); (b) evolução dos SAFM; (c) à criação de centros de competência.

No que concerne à reestruturação do Setor, ambos a identificam como um processo positivo, adequado e que está a “decorrer com toda a normalidade e cumprindo todos os requisitos legais [...]” (*op.cit.P3*)

Também ambos identificaram mais-valias provenientes da reestruturação do setor, permitindo uma melhor gestão, melhor definição de prioridades setoriais e economia de escala, ao nível de recursos materiais e humanos, decorrentes da centralização e agregação das necessidades de um setor numa única entidade.

Quanto à caracterização do modelo implementado no setor, ambos o pontuaram como positivo, tanto ao nível do planeamento como da execução, tendo em conta que não se aplicou somente ao nível financeiro mas também a outros serviços, tendo centralizado todo o setor num único DAF, otimizando a gestão e a priorização de atividades.

Quanto à importância da natureza da missão e especificidades do Setor na adoção de serviços partilhados, ambos os participantes consideraram que estes constituem uma vantagem, nomeadamente no que diz respeito à otimização de recursos humanos e financeiros.

Já no que se refere às vantagens de adoção do modelo de concentração, ambos os participantes consideraram e identificam vantagens na sua globalidade, nomeadamente, no que diz respeito à priorização de necessidades, otimização de recursos e “criação de massa crítica especializada na área financeira [...]” (*op.cit.P3*)

Quanto às desvantagens de adoção do modelo de concentração, ambos referem questões relacionadas com a perda de autonomia e maior dependência da gestão centralizada.

Quanto à evolução do nível de concentração para uma simplificação total da estrutura de SEC do SAFM, ambos identificam constrangimentos, tendo em conta as especificidades de cada setor e a dispersão física de alguns setores.



No que concerne à qualidade da informação residente em SIG-DN decorrente da reestruturação efetuada, ambos identificam acréscimo de qualidade, “tendo em conta que um SAF de maior dimensão tem mais massa crítica para melhorar os processos e por conseguinte os registos no SIG“ (*op. cit* P3); “Porque ao existirem menos intervenientes na execução do procedimento em sede de SIGDN e de decisão, a probabilidade dos erros diminuir é relevante.” (*op. cit* P4)

Quanto aos processos de despesa logístico e financeiros, as fases de Cabimento, Autorização de despesa, Compromisso, Faturação, PLC e Pedido de Autorização de Pagamento, são feitas de forma Concentrada na SEC2.

2.1.2. Síntese conclusiva

Os resultados obtidos salientam no SC, a inexistência de dificuldades relevantes no processo de implementação da RAFE. A maior dificuldade identificada prende-se com serviços não efetuados decorrentes dos cancelamentos das contas na banca comercial. O impacto da Implementação da TU é ténue, ainda que recaia sobretudo na otimização de recursos e a reestruturação financeira. São salientadas vantagens da adoção de um modelo padrão, associadas à otimização dos recursos humanos e da estrutura financeira.

O processo de reestruturação do Setor parece estar a correr de forma positiva e estabilizada fazendo decorrer mais-valias associadas à otimização da gestão e definição de prioridades setoriais e economia de escala. O modelo implementado no setor é salientado como positivo, tanto ao nível do planeamento como da execução, assim como a perspetiva da adoção de serviços partilhados e do modelo de concentração, constituindo vantagem, sobretudo, pela otimização de recursos, especialização e priorização de necessidades. As desvantagens associadas à adoção do modelo de concentração centram-se na perda de autonomia e dependência da gestão centralizada.

A evolução do nível de concentração para uma simplificação total da estrutura de SEC do SAFM é entendida com reservas baseadas nas especificidades e dispersão física entre setores. No que diz respeito à qualidade da informação residente em SIGDN decorrente da reestruturação efetuada, é salientado um acréscimo de qualidade

Quanto aos processos de despesa logístico e financeiros todas as fases ocorrem de forma Concentrada na SEC2.



2.2. Processo de Reorganização Administrativa-Financeira no Setor Operações Militares

2.2.1. Resultados

Ambos os participantes do SOM, ambos referiram a inexistência de dificuldades relevantes no processo de implementação da RAFE. Salientam a Redefinição de Procedimentos associados à integração de unidades que eram SEC3 na SEC2 deixando ter expressão orçamental e posteriormente na redução das SEC2 passando algumas SEC2 para SEC3.

No que concerne ao Impacto da Implementação da TU, é referida a Otimização da Gestão da Tesouraria por ambos os participantes, nomeadamente com a centralização dos pagamentos numa única unidade, diminuição dispersão de recursos financeiros por várias contas bancárias, otimização da gestão da tesouraria ao nível da informação, da rapidez do processo e do controlo dos pagamentos

No que diz respeito às vantagens da adoção de um modelo padrão, ambos identificam vantagens, decorrente da uniformização de procedimentos, ainda que assegurando a resposta às especificidades setoriais.

No que concerne à reestruturação do Setor, ambos a identificam como um processo positivo e adequado.

Também ambos identificaram mais-valias provenientes da reestruturação do setor, pela “integração e consolidação orçamental numa única unidade, possibilitando o aumento da qualidade da informação orçamental, económico-financeira do setor, uma melhor gestão, controle e cumprimentos dos prazos estabelecidos[...]” (*op. cit.* P1).

Quanto à caracterização do modelo implementado no setor, ambos o pontuaram como positivo, tendo em conta a dimensão e dispersão geográfica e o respetivo equilíbrio entre dimensão e eficiência.

Quanto à importância da natureza da missão e especificidades do Setor na adoção de SP, ambos os participantes consideraram que estes poderão constituir uma desvantagem se não forem salvaguardadas as especificidades inerentes.

Já no que se refere às vantagens de adoção do modelo de concentração, ambos consideram e identificam vantagens na sua globalidade, nomeadamente, no que diz respeito à partilha de conhecimentos, à otimização do processo de decisão e à otimização da gestão, da informação e dos recursos.



Quanto às desvantagens de adoção do modelo de concentração, ambos referem questões relacionadas com a dimensão e dispersão geográfica.

Quanto à evolução do nível de concentração para uma simplificação total da estrutura de SEC do SAFM, ambos identificam constrangimentos e impossibilidades, tendo em conta as especificidades de cada setor.

No que diz respeito à qualidade da informação residente em SIGDN decorrente da reestruturação efetuada, ambos identificam acréscimo de qualidade, associada à “uniformização, automatização e execução de procedimentos no mesmo local[...]” (*op. cit.*P1).

Quanto aos processos de despesa logístico e financeiros, as fases de Cabimento, Compromisso, Faturação e Pedido de Autorização de Pagamento, são feitas de forma desconcentrada no setor. Já o PLC é feito de forma concentrada na SEC2.

2.2.2. Síntese conclusiva

Os resultados obtidos salientam no SOM, a inexistência de dificuldades relevantes no processo de implementação da RAFE, com a Redefinição de Procedimentos inerentes. Da Implementação da TU, tem decorrido a Otimização da Gestão da Tesouraria, encontrando-se vantagens na adoção de um modelo padrão decorrente, sobretudo, da uniformização de procedimentos com a devida salvaguarda da resposta às especificidades setoriais.

No que concerne ao processo de reestruturação do Setor, este tem decorrido de forma positiva e equilibrada, salientando-se mais-valias significativas associadas à integração e consolidação orçamental numa única unidade, de que decorre melhoria na qualidade da informação orçamental e otimização da gestão. O modelo implementado revela-se como adequado, assegurando o equilíbrio entre dimensão e eficiência.

Quanto à importância da natureza da missão e especificidades do Setor na adoção de SP, estes poderão constituir uma desvantagem se não forem salvaguardadas as especificidades inerentes.

Já no que se refere às vantagens de adoção do modelo de concentração, são identificadas vantagens na sua globalidade, nomeadamente, no que diz respeito à partilha de conhecimentos, à otimização do processo de decisão, à otimização da gestão, da informação e dos recursos.

Quanto às desvantagens de adoção do modelo de concentração, são referidos questões relacionadas com a dimensão e dispersão geográfica.



Quanto à evolução do nível de concentração para uma simplificação total da estrutura de SEC do SAFM, existem constrangimentos associados às especificidades de cada setor. Salienta-se acréscimo da qualidade da informação residente em SIGDN decorrente da reestruturação efetuada.

Quanto aos processos de despesa logístico e financeiros, todas as fases ocorrem de forma desconcentrada no setor, à exceção do PLC, que é feito de forma concentrada na SEC2.



3. Semelhanças e discrepâncias no processo de reestruturação dos Serviços Administrativos e Financeiros na Marinha

No enquadramento do presente capítulo, importa referir que “Fruto das constantes alterações do normativo que enquadra a AF do Estado, os organismos públicos em geral, e a Marinha em particular, têm necessidade de adaptar as suas estruturas para melhor cumprirem as regras em vigor. A Marinha, neste âmbito, tem vindo a alterar a matriz da organização da AF por forma a conseguir garantir maior eficácia na gestão dos recursos.” (*op. cit.*P5).

Os resultados obtidos reenviam para a necessidade de definição de “(...) uma Estrutura Concetual para o SAFM, atinente à adesão material ao RAFE, às necessidades de reorganização da estrutura financeira, visando a melhoria da eficiência organizacional, e, ainda, de modo a prever a totalidade dos segmentos organizacionais da Marinha.” (*op.cit.* P7).

Têm-se “(...) operado alterações em três domínios diferenciados. A reforma da tesouraria, da contabilidade e do orçamento, com reflexos na atividade financeira do Estado, na prestação de contas, nas competências próprias e na própria tipificação dos serviços [...]” (*op.cit.*P6). Nesta orientação “ (...) os processos de trabalho dos serviços financeiros centrais sofreram modificações carecendo de recursos humanos mais qualificados (DCOF, DAF e DACF). De igual forma a atividade financeira nos SAF complexificou-se, carecendo de uma cada vez maior especialização, só possível através da centralização processual” [...]. (*op. cit.*P6).

“(...) Optou-se pela manutenção de uma condução dos processos descentralizada, apesar da centralização da emissão de meios de pagamento ao nível orçamental[...]” (*op.cit.* P7), a “(...) criação de um Nível de Crédito para todo o Orçamento Funcionamento (para além da área do Investimento-ex-PIDDAC) e pela criação da respetiva conta de despesa orçamental, por onde seriam efetuados os pagamentos orçamentais. Para a TU e Centralizada, por onde se iria concentrar o pagamento dos encargos orçamentais, era necessário identificar a UEO com capacidade para operacionalizar o pagamento de quaisquer despesas previamente liquidadas (processadas e autorizadas) e aferidas, pelas (...) SEC2[...]” (*op. cit.*P7), que assim ficaram a “(...) dispor de contas de “homebanking” para a concretização de operações de tesouraria extraorçamentais. Esta capacidade ficou atribuída à, então designada, DSAFC, atual DCOF. Outras medidas relevantes foram o estabelecimento de interfaces com os sistemas operados pela DGO, nomeadamente, o



SIGO, a revisão de documentação técnica e estruturante, bem como, a revisão ou reinvenção de processos [...] (*op.cit.*P7).

A estratégia adotada tem procurado “ (...) adequar a estrutura AF da Marinha por forma a otimizar a gestão dos recursos financeiros[...]”. (*op. cit.* P5) Alguns dos fatores influenciadores são a “escassez de recursos humanos, a complexidade da informação trocada entre sistemas, a multiplicidade de processos, funções e conhecimentos necessários à atividade financeira, a necessidade de especialização e redundância de processos[...]” (*op. cit.* P6), salientando-se “ (...) o estabelecimento de princípios axiomáticos sem disrupção da organização AF e respetivos fluxos, para além de harmonizar as soluções com a LOMAR2009” (*op. cit.* P6).

De uma forma geral, os resultados permitem concluir que “a reestruturação tem corrido favoravelmente ainda que os ganhos de eficiência possam demorar algum tempo a surgir. Todavia já se começa a notar a especialização de funções, permitindo uma maior qualificação dos recursos humanos.” (*op. cit.* P6).

No que concerne às dificuldades sentidas, salienta-se “ (...) a adoção do POCP, dado que o diploma datou de 1997 com um prazo para a sua implementação em seis meses e que acabou por se traduzir em cerca de cinco anos [...]” (*op.cit.* P6), bem como, ”Todo o esforço da revisão da estrutura orçamental e financeira, designadamente ao nível revisão da Estrutura de Orgânicas Orçamentais (legal e interna) e dos centros financeiros, e a concretização da transferência dos pagamentos, para uma TU e centralizada [...]” (*op. cit.* P7).

No que concerne à sistematização das similitudes e discrepâncias inerentes ao processo, é possível salientar que as discrepâncias identificadas situam-se ao nível da perceção dos participantes sobre as dificuldades inerentes ao processo (29%), associada na mesma percentagem a constrangimentos relacionados com o cumprimento de calendarização/tempo de implementação do processo, com a resistência à mudança (14%) e com serviços não efetuados (14%). 14% faz uma avaliação positiva do processo e 27% salienta a complexidade do processo.

14% não identifica impacto relevante decorrente da implementação da TU, reconhecendo o desafio e a capacidade de ultrapassar as dificuldades sentidas, identificando a necessidade de criação de centros de competências. 29% da amostra identifica a necessidade de criação/revisão de processos, otimizando novos canais de troca de informação ágeis e práticos e recursos humanos, materiais e financeiros.



29% da amostra identifica desvantagens associadas à Adoção de um Modelo Padrão, reportando ao risco associado à limitação de capacidade de adequação das estruturas financeiras às necessidades setoriais específicas.

14% da amostra identifica como vantagem da adoção do modelo de concentração, a partilha de conhecimentos, otimização da informação, otimização/celeridade do processo de decisão e a otimização da gestão (normalização de processos e procedimentos, robustez e capacitação de serviços, funcionamento integrado dando resposta às especificidades/necessidades dos serviços, criação de centro de competências especializados, conhecimento qualificado e tratamento processual adequado, eficiência da gestão dos recursos financeiros, racionalizada e otimizada, eficiência operacional dos sistemas de gestão). 43% da amostra identifica a otimização/qualificação de recursos. 29% da amostra refere a priorização de necessidades de todos os setores da Marinha e ao maior conhecimento das mesmas.

43% reporta à extensa dimensão da Marinha e dispersão geográfica das diversas unidades e o decorrente distanciamento determinação das necessidades vs processos financeiros. 14% identifica dificuldades inerentes à determinação de prioridades para elaboração de processos. 29% da amostra identifica também a perda de autonomia dos diretores, comandantes e chefes das UEO e a maior dependência da gestão centralizada, como desvantagens associadas ao processo.

As diferenças também se salientam no que concerne aos processos de despesa logístico e financeiros a decorrer nos dois setores em estudo, Cultura e Operações Militares. No SC todas as fases ocorrem de forma Concentrada na SEC2 enquanto no SOM todas as fases ocorrem de forma desconcentrada no setor, à exceção do PLC, que é feito de forma concentrada na SEC2.

As similitudes identificadas situam-se sobretudo ao nível do impacto da RF. A totalidade da amostra identifica o impacto positivo da mesma, nomeadamente, ao nível da otimização da gestão da tesouraria, ao nível da informação, da rapidez do processo e de todo o controlo, da criação da tesouraria centralizada, da otimização e normalização de todos os procedimentos, aumentando a qualidade da gestão administrativo-financeira da Marinha. A totalidade da amostra identifica vantagens inerentes à adoção do modelo de concentração.

As similitudes também se revelam no facto da maioria dos participantes (57%) não identificar dificuldades relevantes na implementação da RAFE, mais concretamente, na



TU, destacando, em igual percentagem, alguns procedimentos inerentes à implementação da RAFE: integração de unidades que eram SEC3 na SEC2 deixando ter expressão orçamental; redução das SEC2 passando algumas SEC2 para SEC3; uniformização de procedimentos; implementação de medidas centrais; reorganização do serviço com vista ao cumprimento das especificidades setoriais; reforço da capacidade e robustez dos serviços AF's.

A maioria da amostra (57%) identifica vantagens associadas à adoção de um modelo padrão, nomeadamente, a uniformização de procedimentos, com a necessária adaptação às especificidades setoriais. Nesta categoria apenas 43% da amostra refere a mais-valia da otimização da estrutura financeira, associada à maior uniformização das estruturas financeiras, a facilitação da execução das funções nos serviços financeiros, garantindo a qualidade e utilidade da informação. Aqui se destaca a continuação da elaboração de processos nas respetivas SECs mas em que a fase do pagamento passa a ser feita centralmente pela DCOF, centralizando os valores recebidos de PLC e os respetivos pagamentos numa única conta do IGCP. Já 14% da amostra identifica a necessidade de adaptação para atender às especificidades setoriais, a evolução operada nos SAFM, sucesso na implementação, criação de centros de competência e otimização de recursos, permitindo contornar a dificuldade associada à escassez de RH existentes.

Também em maioria (71%) surge a identificação de desvantagens associadas ao modelo de concentração, a par das mais-valias identificadas (14%).

No que concerne à qualidade da informação em SIGDN, 71% da amostra identificou uma melhoria qualitativa associada à qualificação e especialização inerentes ao processo de reestruturação, de que decorrem um maior rigor da informação residente no sistema e diminuição do erro.

No que concerne à análise comparativa dos dois setores em estudo, os resultados obtidos revelam a inexistência de diferenças estruturalmente significativas no SC e no SOM. Em ambos é feita referência à inexistência de dificuldades relevantes sentidas no processo de implementação da RAFE. Ambas salientam a necessidade de se ter procedido à redefinição de procedimentos. O impacto da implementação da TU é ténue em ambos os setores, recaindo sobretudo na otimização de recursos e a reestruturação financeira. Em ambos os setores são mencionadas vantagens na adoção de um modelo padrão.



Em ambos o processo de reestruturação do setor parece estar a correr de forma positiva e estabilizada de que se fazem decorrer mais-valias. Os modelos implementados nos dois setores são salientados como positivos.

A perspetiva da adoção de SP é vista como vantagem no SOM e como desvantagem no SC, caso não sejam salvaguardadas as especificidades inerentes.

O modelo de concentração é entendido como trazendo vantagens em ambos os setores, ainda que ambos identifiquem também desvantagens. No SOM, as desvantagens identificadas concentram-se na perda de autonomia e dependência da gestão centralizada, enquanto que no SC passam por questões relacionadas com a dimensão e dispersão geográfica.

Quanto à evolução do nível de concentração para uma simplificação total da estrutura de SEC do SAFM, ambos os setores identificam constrangimentos associados às especificidades e dispersão física entre setores. Também em ambas se salienta um acréscimo da qualidade da informação residente em SIGDN decorrente da reestruturação efetuada.

3.1. Síntese conclusiva

As similitudes identificadas situam-se sobretudo ao nível da RF no que concerne ao maior impacto decorrente da implementação da TU, identificada pela totalidade da amostra, bem como, ao nível das vantagens inerentes à adoção do modelo de concentração. Não na totalidade, mas acima da média de respostas, situa-se também a inexistência de dificuldades relevantes no processo de implementação da RAFE (57%), a identificação de desvantagens associados ao Modelo de Concentração (71%) e a identificação de melhoria qualitativa da informação residente em SIGDN (71%).

No que concerne aos dois setores em estudo, não existem diferenças significativas no que diz respeito ao processo de reestruturação dos SAFM, à exceção da concentração dos processos de despesa logísticos e financeiros.



Conclusões

Sendo o tema da presente investigação, a “Reestruturação dos Serviços Administrativos e Financeiros (SAF) da Marinha. Possíveis Modelos de Agregação nos Setores” definiu-se como objetivo geral, estudar o MAF implementado nos SAFM, objetivo este operacionalizado em três objetivos específicos: Estudar a forma como a Marinha se organizou administrativa e financeiramente, perante a RAFE; Estudar os modelos implementados no SC e no SOM; Identificar similitudes e discrepâncias no processo de reestruturação dos SAFM, visando uma harmonização/padronização dos processos. Daqui decorre a formulação da questão central: Qual o novo paradigma que decorreu do processo de reestruturação efetuado nos SAFM? da qual derivam três questões Derivadas: QD1.Como é que a marinha se organizou administrativa e financeiramente perante a RAFE?; QD2. Qual o nível de concentração implementado no SC e no SOM?; QD3. Existe margem para construir uma solução, visando uma padronização/harmonização dos processos decorrentes da reestruturação dos SAFM?

O estudo envolveu sete participantes (organizados em dois grupos), com funções de direção e de chefia. A equipa de investigação foi composta por três investigadores. A medida utilizada foi um guião de entrevista semiestruturada com um bloco de perguntas partilhada e um outro com perguntas específicas para cada um dos grupos. Recorreu-se à metodologia CQR (Hill et al., 1997, pg.517-572) para a análise das entrevistas, a que se seguiu a posterior análise frequência/percentagem de respostas. Os resultados obtidos permitiram responder às questões derivadas, como abaixo explanado.

Em resposta à QD1, os resultados reenviam para o fato da Marinha definir uma Estrutura Concetual para o SAFM, concernente com a adesão material à RAFE e às necessidades de reorganização da estrutura financeira. Esta lógica versa sobre a melhoria da eficiência organizacional, prevendo a totalidade dos segmentos organizacionais da Marinha. A estratégia adotada tem sido desenhada no sentido da adequação da estrutura AF no sentido da otimização da gestão dos recursos financeiros, tendo vindo a operar-se alterações em três domínios diferenciados: tesouraria, contabilidade e orçamento. Esta estratégia tem reflexos na atividade financeira do Estado, na prestação de contas, nas competências próprias e na tipificação dos serviços. Aqui se realça a elaboração da conta única da Marinha, a adoção do POCP, a criação de contas no IGCP, o cumprimento tentativo da unidade de tesouraria do Estado e a integração com os diversos interfaces do Ministério das Finanças. Daqui decorrem alterações nos processos de trabalho dos serviços



financeiros centrais e respetiva necessidade de qualificação de recursos e complexificação da atividade financeira nos SAF, carecendo de maior especialização/centralização. Tem-se optado pela manutenção de uma condução dos processos descentralizada, a par da centralização da emissão de meios de pagamento ao nível orçamental. Algumas das medidas têm passado pela: (a) criação de um Nível de Crédito para todo o Orçamento Funcionamento e respetiva conta de despesa orçamental; (b) identificação da UEO para a TU e Centralizada (concentrando o pagamento dos encargos orçamentais), atribuída à então designada DSAFC, atual DCOF; (c) instituição de interfaces com os sistemas operados pela DGO, nomeadamente, o SIGO; (d) revisão de documentação técnica e estruturante; (e) revisão/reinvenção de processo; (f) criação e reforço de centros de competência.

Alguns dos fatores influenciadores da estratégia adotada passam pela escassez de recursos humanos, complexidade da informação trocada entre sistemas, multiplicidade de processos, funções e conhecimentos; necessidade de especialização e redundância de processos.

De uma forma geral, os resultados permitem concluir que a reestruturação tem corrido favoravelmente. No que concerne às dificuldades sentidas, salienta-se a adoção do POCP, que ultrapassou largamente o tempo de implementação inicialmente previsto; (b) o esforço de revisão da estrutura orçamental e financeira (designadamente ao nível revisão da Estrutura de Orgânicas Orçamentais, legal e interna) e dos centros financeiros; (c) concretização da transferência dos pagamentos, para uma TU e centralizada. Estes constrangimentos têm sido ultrapassados através da reorganização processual e de uma clara e objetiva calendarização e otimização dos canais de informação.

No que concerne à resposta à QD2., os resultados reenviam para uma tendência centrada e descentrada, isto é, no que respeita aos processos de despesa logístico e financeiros, existem diferenças significativas entre os SC e SOM, sendo que no primeiro todas as fases ocorrem de forma Concentrada na SEC2 e no segundo, todas as fases ocorrem de forma desconcentrada no setor, à exceção do pedido de libertação de crédito, que é feito de forma concentrada na SEC2.

No que respeita à alterações implementadas no SC e no SOM, estas têm versado sobre o reforço das estruturas dos SAF, criando serviços com maior capacidade de resposta aos desafios presentes da AF. Em ambos a centralização tem trazido economias de escala,



especialização de funções, decorrente de uma reorganização no sentido da redução das estruturas orçamentais e adaptação à lógica setorial.

Relativamente à resposta à QD3., os resultados reenviam para os constrangimentos associados à existência/adoção de um modelo padrão/ única solução para todos os setores da Marinha, na medida em que poderia limitar a capacidade de adequação às necessidades específicas setoriais e idiossincrasias. Não obstante, são salientadas as mais-valias associadas à maior uniformização e padronização das estruturas financeiras, tendo em conta que da centralização e concentração decorrem vantagens associadas a uma eficiente gestão dos recursos financeiros, racionalizada e otimizada, criação de centros de competências especializados, conhecimento qualificado e tratamento processual adequado das alterações legais. Aqui assume-se a necessidade do funcionamento integrado do sistema com vista a responder às necessidades/especificidades setoriais, tendo em conta que a descentralização não permite uma especialização tão grande, implicando maior desconhecimento processual e risco de incumprimentos de obrigações legais.

Os resultados permitem-nos concluir que existem similitudes no processo de reestruturação, sobretudo ao nível do impacto positivo da RF, bem como, ao nível das vantagens inerentes à adoção do modelo de concentração. Destaca-se também aqui a inexistência de dificuldades relevantes no processo de implementação da RAFE, ainda que com alguns constrangimentos associados ao Modelo de Concentração.

No que concerne aos dois setores em estudo, Cultura e Operações Militares, não existem diferenças significativas no que diz respeito ao processo de reestruturação dos SAFM, à exceção da concentração dos processos de despesa logísticos e financeiros.

Os resultados trazem-nos ainda informação relativamente à qualidade da informação residente em SIGDN, tendo sido salientado pelos mesmos a identificação de melhoria qualitativa, para a qual tem contribuído a qualificação/especialização.

Os resultados também nos dão informação quanto à possibilidade de fazer corresponder o número de SEC ao número de setores da Marinha, salientando esta viabilidade ao nível 2 e que o número de SEC deva corresponder àquelas que possuam relevância patrimonial.

Considera-se no presente estudo, que as conclusões apresentadas poderão contribuir para o conhecimento do fenómeno em estudo e assim, poder assistir a eventuais propostas de melhoria/reformulação do modelo em curso. Estas passarão essencialmente, pela atenção setorial diferenciada que deverá continuar a ser o mote da intervenção. Há que



salientar a necessidade de prever uma base temporal que permita aplicar as medidas prescritas na RAFE, sem comprometer a resposta às especificidade e equilíbrio funcional dos respetivos setores, atenção à existência de serviços que possam não estar a ser efetuados decorrente do processo de centralização e à continuidade da aposta na otimização/especialização de recursos.

Em consonância com a tendência encontrada na revisão bibliográfica também o estudo remete para as mais-valias da centralização, explanando, por um lado, a relação estrutura-estratégia (estratégia de diminuição de custos que privilegia uma estrutura centralizada) (Carvalho, 2015, pg.1), e por outro, a manutenção de um equilíbrio entre imperativos de redução de custos e iniciativas de planeamento a longo prazo (Rodrigues, 2016, pg.1). Privilegia-se a implementação de sistemas de SP, com convergência de funções organizacionais dispersas, para assegurar a eficiência e eficácia, baseados em modelos de economia de escala, melhor qualidade e eficiência de serviço e centralização do poder de decisão (Carvalho, 2014, pg. 8).

Identifica-se como limitações do estudo o facto de ter enfoque num tema ainda recente não aplicado robustamente a todos os setores da Marinha. A limitação a dois setores em estudo poderá constituir uma menos-valia para o objeto de estudo em questão. Em função disso, propõe-se a elaboração de estudos futuros e/ou continuação do mesmo, estendendo a outros setores da Marinha. Poderá ser uma mais-valia que os estudos futuros prevejam a auscultação de propostas de melhoria ao processo, em função da experiência decorrente da reestruturação em curso e dos resultados aqui apresentados.



Bibliografia

- Amaral, D. (2015). Curso de Direito Administrativo (4ª Edição). Coimbra: Almedina (1).
- Carr, M. (2009). *Full Disclosure: The Basics of Designing and Implementing a Shared Services Concept*. Business Credit 111(1): 50-53.
- Carvalho, S. (2014). *Implementação do Modelo de Serviços Partilhados na Universidade do Porto: Um Estudo de Caso*. Tese de Mestrado. Porto: Faculdade de Economia da Universidade do Porto
- Superintendência dos Serviços Financeiros. (2013). Estudo âmbito SFF. Estudo para Reestruturação da Marinha. Lisboa: Autor.
- Carvalho, V. (2015). *A consistência na relação entre estratégia e estrutura organizacional: Um estudo de caso em uma empresa do setor de tecnologia da informação e comunicação*. Disponível em: www.revistaespacios.com/a16v37n02/16370208.html. [Acedido em 15 Jan. 2019].
- Chen, M. (2010). *Accounting treatment and internal controls in financial shared services of multinational corporations*. Disponível em: C.E.P.S.: http://www.airiti.com/ceps/ec_en/ecjnlarticleView.aspx?jnlcatttype=1&jnlptype=2&jnlty pe=466&jnliid=3446&issueid=104914&atlid=2230258. [Acedido em 15 Out. 2018].
- IESM. (2018). Norma de Execução Permanente Académica INV 001. Lisboa: IUM.
- IESM. (2018). Norma de Execução Permanente Académica INV 001. Lisboa: IUM.
- Santos, L. A. (2016). Cadernos do IESM N.º 8 - Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação. (F. d. Editora, Ed.) Lisboa: IUM.
- Fachada, C., Ranhola, N & Barreiros dos Santos, L. (2019). Regras e Normas de Autor no IUM. Lisboa: IUM.
- Hill, C. E., Thompson, B. J., & Williams, E. N. (1997). A guide to conducting consensual qualitative research. *The Counseling Psychologist*, 25, 517–572.
- Matos, M. (2012). *Serviços Partilhados na Administração Pública: Avaliação do caso da Universidade de Lisboa*. (Tese de Mestrado). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas: Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa
- McNair, C. (2015). *Implementing Shared Services Centers*.
- Robbins, S. P. (2002). Comportamento organizacional. 9ed. São Paulo: Prentice Hall.
- Rodrigues, C. (2015). *A adoção das IPSAS pela 1ª vez no Setor Público Português: estudo*



de caso: distrito de Lisboa. [em linha] Instituto Politécnico de Setúbal. Escola Superior de Ciências Empresariais. Disponível em: <<https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/10644>>, [Acedido em 14 Out. 2018].

Rodrigues, T. (2016). Sistemas de Organização Administrativa-Concentração e Desconcentração. Disponível em <https://st16direitoadministrativo.blogs.sapo.pt/sistemas-de-organizacao-administrativa-9989>. [Acedido em 15 Out. 2018].

Schipper, R. (2003). *Europe's Shared Services*. Disponível em: HighBeam Research: <http://www.highbeam.com/doc/1P3-332100661.html>. [Acedido em 15 Out. 2018].

Legislação Consultada:

Constituição da República Portuguesa (Coimbra: Almedina, 2002).

Decreto-Lei n.º 155/92, 28 de julho. *Diário da República n.º 172*, 1.ª Série, p. 3502 - 3509. Ministério das Finanças.

Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de setembro. *Diário da República n.º 204*, 1.ª Série, p. 2902. Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 232/97, 3 de setembro. *Diário da República n.º 203*, 1.ª Série, p. 4594 - 4638. Ministério das Finanças.

Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho. *Diário da República n.º 130*, 1.ª Série, 3145 - 3152. Ministério das Finanças.

Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de julho. *Diário da República n.º 145*, 1.ª Série, p. 4866 - 4870. Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 86/2007, de 29 de março. *Diário da República n.º 63*, 1.ª Série, p. 1878. Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 26 de fevereiro. *Diário da República n.º 42*, 1.ª Série, p. 1246 (2) -1246 (29). Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Decreto-Lei n.º 186/2014, 29 de dezembro. *Diário da República n.º 250*, 1.ª Série, p. 6406 - 6413. Ministério das Finanças.

Decreto-Regulamentar n.º 70/94, de 21 de dezembro. *Diário da República n.º 290*, 1.ª Série, p. 1-2. Assembleia da República.

Decreto-Regulamentar n.º 74/2007, de 2 de julho. *Diário da República n.º 125*, 1.ª Série. Assembleia da República.

Despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada n.º 01/08, de 9 de Janeiro.

Lei n.º 86/89, de 8 de setembro. *Diário da República n.º 207*, 1.ª Série, p. 3878. Assembleia



da República.

Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro. *Diário da República* n.º 43, 1.ª Série, p. 685 - 687.

Assembleia da República.

Lei n.º 6/91, 20 de fevereiro. *Diário da República* n.º 42, 1.ª Série, p. 882. Assembleia da
República.



Apêndice A — Guião de entrevista - A

1ª Parte: Decorrente da reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE), também a Marinha sentiu a necessidade de se reorganizar administrativa e financeiramente. Neste âmbito, importa aferir como decorreu todo este processo.

- 1.1 Como se desenvolveu o processo de implementação da estratégia definida para cumprir com o determinado na reforma da Administração Financeira do Estado? Existiram dificuldades? Se existiram, identifique as mais importantes.
- 1.2 Com a plena adesão à Reforma Administrativa e Financeira do Estado, através da implementação da tesouraria única na Marinha em 01 de janeiro de 2013, qual o impacto da mesma no Sistema de Administração Financeira da Marinha (SAFM)?
- 1.3 Considera que teria sido vantajoso a adoção de um modelo padrão a aplicar em todos os sectores da Marinha, adaptado de acordo com as especificidades dos mesmos? Poderia justificar a sua opção?

2ª Parte: A relevância dos modelos implementados nos Setores da Cultura, das Operações Militares e do Pessoal da Marinha

- 2.1 Como avalia a reestruturação efetuada no seu Setor?
- 2.2 Identificou mais-valias provenientes da reestruturação no seu Setor? Em caso afirmativo, identifique as que considerou mais importantes.
- 2.3 Tendo em consideração a inexistência de um modelo padrão para implementar a Reforma Administrativa e Financeira do Estado (RAFE) nos diversos Setores da Marinha, como caracteriza o modelo implementado no seu Setor?
- 2.4 Tendo em consideração que a noção de serviços partilhados para o presente estudo remete para a simplificação da estrutura organizativa do Sistema de Administração Financeira da Marinha, pela concentração das competências financeiras em estruturas administrativas e financeiras comuns a todas Unidades, Estabelecimentos e Órgãos dos setores, com vista à racionalização dos recursos, qual a importância da natureza da missão e especificidades do seu Setor na adoção de serviços partilhados?



3ª Parte: Identificar similitudes e discrepâncias no processo de reestruturação dos Serviços Administrativos e Financeiros na Marinha, visando uma harmonização / padronização dos processos

- 3.1 Identifica vantagens e/ou desvantagens no modelo de concentração dos serviços administrativos e financeiros da Marinha? Quais as vantagens e/ou desvantagens consoante a sua visão deste processo?
- 3.2 Cada setor tem as suas especificidades próprias, considera que o nível de concentração poderá evoluir para uma simplificação total da estrutura de Subentidades contabilísticas (SEC) do Sistema de Administração Financeira da Marinha (SAFM)?
- 3.3 Considera que a reestruturação efetuada trouxe uma maior qualidade na informação residente em SIG-DN? Poderia justificar a sua opção?
- 3.4 Considerando as fases da despesa abaixo identificadas, tendo em conta os processos de despesa logísticos e financeiros decorrentes do orçamento de funcionamento das diversas Subentidades Contabilísticas do setor, identifique aquelas que ocorrem numa perspetiva concentrada e as que ocorrem numa perspetiva desconcentrada. Coloque uma X na coluna correspondente.

Fases do processo de despesa	Concentrado na SEC2	Desconcentrado
Cabimento		
Autorização de despesa		
Compromisso		
Faturação		
Pedido de libertação de crédito		
Pedido de autorização de pagamento		



Apêndice B — Guião de entrevista - B

Decorrente da RAFE, também a Marinha sentiu a necessidade de se reorganizar administrativa e financeiramente. Neste âmbito, importa aferir como decorreu todo este processo.

1. Quais as medidas implementadas pela Marinha visando cumprir com o determinado na reforma da Administração Financeira do Estado?
2. Que fatores influenciaram a estratégia adotada?
3. De uma forma global, qual a sua perceção sobre esta reestruturação na Marinha?
4. Tendo em consideração as especificidades de cada um dos sectores, qual a sua visão sobre a forma como decorreu este processo na Cultura, nas Operações Militares e no Pessoal da Marinha?
5. Como se desenvolveu o processo de implementação da estratégia definida para cumprir com o determinado na reforma da Administração Financeira do Estado? Existiram dificuldades? Se existiram, quais as mais importantes.
6. Com a plena adesão à Reforma Administrativa e Financeira do Estado, através da implementação da tesouraria única na Marinha em 01 de janeiro de 2013, qual o impacto da mesma no Sistema de Administração Financeira da Marinha (SAFM)?
7. Considera que teria sido vantajoso a adoção de um modelo padrão a aplicar em todos os sectores da Marinha, adaptado de acordo com as especificidades dos mesmos? Poderia justificar a sua opção?
8. Identifica vantagens e/ou desvantagens no modelo de concentração dos serviços administrativos e financeiros da Marinha? Quais as vantagens e/ou desvantagens consoante a sua visão deste processo?
9. Considera que a reestruturação efetuada trouxe uma maior qualidade na informação residente em SIG-DN? Poderia justificar a sua opção?
10. Na sua opinião considera que o número de Subentidades Contabilísticas deveria corresponder ao número de sectores da Marinha? Poderia justificar a sua opção?



Apêndice C — Modelo de análise de dados

Participantes e Caracterização da amostra

O estudo envolveu sete participantes, a Chefe da Secção de Gestão Financeira do Comando Naval (P1), o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira do Comando Naval (P2), o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira da Comissão Cultural de Marinha (P3), o Chefe do Serviço de Gestão Financeira da Comissão Cultural de Marinha (P4), Diretor da Direção de Auditoria e Controlo Financeiro (P5), Superintendente das Finanças (P6), Diretor da Direção de Administração Financeira (P7).

Quadro 1- Caracterização da Amostra

NOME	POSTO / CLASSE	Unidade	CARGO	ENTREVISTA DIA	PARTICIPANTE
Nelson Alves Domingos	Contra-almirante AN	Superintendência das Finanças	Superintendente das Finanças	23/dez/18	P6
Manuel Francisco Silveirinha Canané	Capitão-de-mar-e-guerra AN	Direção de Auditoria e Controlo Financeiro	Diretor da Direção de Auditoria e Controlo Financeiro	30/nov/18	P5
João Lumley Norte	Capitão-de-mar-e-guerra AN	Direção de Administração Financeira	Diretor da Direção de Administração Financeira	10/dez/18	P7
Nuno Pedro Nogueira Machita Santos	Capitão-de-fragata AN	Comando Naval	Chefe da Divisão Administrativa e Financeira	07/dez/19	P2
Marlene Rodrigues Domingues	Primeiro-tenente TSN-CONT	Comando Naval	Chefe Secção de Gestão Financeira	07/jan/18	P1
Fernando Gabriel Sebastião Martins Teodósio	Capitão-tenente AN	Comissão Cultural da Marinha	Chefe da Divisão Administrativa e Financeira	10/dez/18	P3
Jorge Manuel Amaral Figueira	Capitão-tenente STL	Comissão Cultural da Marinha	Chefe do Serviço de Gestão Financeira	22/dez/18	P4

Dada a dimensão da amostra, caracteriza-se a mesma apenas quanto ao posto/classe, unidade e cargo dos participantes, como acima identificado. Esta caracterização não permite cumprir o princípio do anonimato, tendo em conta a natureza e objetivo do estudo.

Investigadores e Juízes

A equipa de investigação foi composta por três investigadores: um Primeiro-tenente, da classe do Serviço Técnico, ramo de Contabilidade, Administração e Secretariado (STL), autor do presente estudo, entrevistador e juiz na análise dos dados, uma investigadora com experiência na utilização da metodologia CQR, juiz da equipa principal de juízes, e um professor do Instituto Universitário Militar e orientador do trabalho de investigação, auditor externo da equipa de juízes.

Medidas

A medida utilizada foi um guião de entrevista semiestruturada, construído para avaliar as narrativas dos participantes sobre o tema em estudo. O seu desenvolvimento e



validação inicial fez-se a partir de revisão de literatura (abordagem dedutiva) e de informação obtida no contacto com a população estudada (abordagem indutiva).

O processo dedutivo de elaboração do guião de entrevista consistiu na revisão de literatura sobre o tema para identificar possíveis questões e aspetos metodológicos a considerar e garantir adequada validade de conteúdo da medida. Seguiu-se a abordagem indutiva, com recurso a procedimentos empíricos, nomeadamente, a troca de impressões com outros operacionais com a experiência na área administrativa financeira e preenchimento do guião de entrevista pelos mesmos, para garantir quer a validade de conteúdo e facial da medida. As questões que emergiram da revisão de literatura foram avaliadas quanto à sua validade facial, através da realização de entrevistas individuais a dois militares, um da classe de Administração Naval (AN) e outro da classe do Serviço Técnico, ramo de Contabilidade, Administração e Secretariado (STL) com funções na área administrativa e financeira.

O estudo de validade facial apontou para a necessidade de proceder a algumas alterações no guião de entrevista, permitindo elaborar os guiões finais (Apêndice B e C).

Procedimentos

O recrutamento de participantes aconteceu em dezembro de 2018, por contacto e pedido de colaboração via e-mail. O guião de entrevista funcionou como facilitador na recolha dos dados discursivos. Houve o cuidado na elaboração das questões para que fossem concisas, neutrais, abertas, singulares e claras, por forma a não induzirem determinadas respostas ou veiculassem valores do investigador. A opção por questões abertas teve como objetivo deixar em aberto múltiplas possibilidades de resposta e, como tal, maior opulência de informação. As questões fechadas de tipologia “Sim” e “Não” deixaram em aberto a possibilidade de justificação e análise discursiva. Foram criados dois grupos a quem foram aplicadas questões transversais a ambos e outras específicas a cada um dos grupos.

Análise de Dados

A análise de dados fez-se usando o CQR (Hill et al.,1997), na medida em que permite a análise em profundidade das especificidades do fenómeno em estudo, segundo uma abordagem construtivista (segundo a qual a realidade é socialmente construída e a verdade depende da perspetiva e do contexto de abordagem de determinado fenómeno). Aqui, o papel do investigador é o de buscar comunalidades/regularidades experienciais entre os participantes. Os métodos de análise dos dados assentam na procura de



significados subjacentes ao texto construído a partir do guião de entrevista semiestruturada. Procura-se assumir procedimentos que maximizem a credibilidade dos resultados obtidos, como são exemplo, atenção às expectativas dos juízes e a possíveis enviesamentos dos procedimentos/análise de entrevista, utilização de procedimentos de triangulação como o recurso a diferentes juízes na análise dos dados, comparação dos resultados obtidos com os de outras investigações e discussão das limitações inerentes. O processo de análise envolveu três momentos. No primeiro, os juízes, individualmente, desenvolveram os domínios tendo como referência as questões da entrevista, a revisão de literatura e a análise independente das respostas. Depois, por análise consensual, definiram o conjunto de domínios a considerar. No segundo momento cada juiz identificou as ideias principais/unidades de registo, posteriormente associadas aos domínios correspondentes, a que se seguiu uma reunião de consenso. Num terceiro momento fez-se a análise cruzada que consistiu na elaboração das categorias estabelecidas pelo primeiro juiz, que foram internamente avaliadas pelo segundo juiz, a que se seguiu a fase de consenso e posterior revisão/validação pelo auditor. No último momento da análise de dados, que envolveu a definição das frequências/percentagem de resposta em cada categoria, não foi possível seguir as recomendações de Hill e colaboradores (1997), tendo em conta a reduzida dimensão da amostra. Procedeu-se apenas a uma análise de frequência/percentagem.



Apêndice D — Apresentação de Resultados

Quadro 2 - Grupo 1+ Grupo 2, Domínios, categorias, subcategorias, frequências e ideias principais, N=7

Domínio/Categoria/ Subcategoria	Frequência (F)/ Porcentagem (%)	Ideias principais
Implementação da Reforma da Administração Financeira do Estado		
Sem Dificuldades Relevantes	4 57%	“Dos dados conhecidos, não existiram grandes dificuldades da implementação desta situação (...)” P4
Redefinição de procedimentos	4 57%	“O processo decorreu inicialmente pela integração de unidades que eram SEC3 na SEC2 deixando ter expressão orçamental e posteriormente na redução das SEC2 passando algumas SEC2 para SEC3 (...) foi necessário a redefinição dos procedimentos uniformizando os mesmos entre todas as unidades.” P1;
Dificuldades:	2 29%	“A maior dificuldade talvez tenha sido (...)” P6; “ (...) etapas árduas e complexas, difíceis de superar” P7
Calendarização		“A maior dificuldade talvez tenha sido a adoção do POCP dado que o diploma datou de 1997 com um prazo para a sua implementação em seis meses e que acabou por se traduzir em cerca de cinco anos de trabalhos de desenvolvimento e implementação de um sistema que respondesse a tal requisito.” P6;
Resistência à mudança	1 14%	“ (...) quanto mais não seja pela natural aversão do ser humano às mudanças (...)” P7
Serviços não efetuados		“ (...) cancelamentos das contas na banca comercial, de acordo com a obrigatoriedade do encerramento das mesmas, existiram/existem serviços prestados pela banca comercial, e que o IGCP, não efetua leva a algum constrangimento.” P4
Processo positivo		“ (...) pelo que reforço aqui a minha avaliação muito positiva do processo.”; “ (...) mas que foram ultrapassadas com êxito.” P7
Processo complexo	2 29%	(...) um processo desta natureza implica um esforço significativo (...) P3
Impacto da Implementação da Tesouraria única		
Sem impacto relevante	1 14%	“Na minha opinião não existiu grande impacto (...)” P4
Sucesso		“ Não obstante as dificuldades sentidas, a Marinha conseguiu cumprir o objetivo da implementação da tesouraria única.” P5
Desafio		“ A implementação de uma tesouraria única representou um desafio(...)”. P5
Necessidade de criação de centros de competência		“ (...) e mais uma demonstração da necessidade de criação de centros de competência na estrutura administrativa e financeira da Marinha (...) P5
Novos processos	2 29%	“ Contudo, por força da gestão centralizada dos pagamentos, foram desenvolvidos novos processos (...)” P6
Novos canais de comunicação		“ (...) por força da gestão centralizada dos pagamentos, foram desenvolvidos (...) novos canais de comunicação” P6;
Reestruturação Financeira	3 43%	“ (...) otimizou a gestão da tesouraria ao nível da informação, da rapidez do processo e de todo o controlo dos pagamentos.” P1;
Otimização de recursos	2 29%	“A implementação da TU da Marinha diminuiu a dispersão de recursos financeiros por várias contas bancárias que as unidades tinham (...)” P1;
Adoção de um Modelo Padrão		
Vantagens	4 57%	“Considero que sim com a necessária adaptação a cada setor, devido às especificidades de cada um.” P1; “sim (...) Um modelo padrão permitiria a uniformização de procedimentos.” P2; “Sim. Devido a escassez de recursos humanos existentes, seria/será a atitude a tomar no curto espaço de tempo”. P4 “A adoção de um modelo padrão a todos os setores poderia trazer uma maior uniformização das estruturas financeiras (...)” P5
Otimização da estrutura financeira	3 43%	“A adoção de um modelo padrão a todos os setores poderia trazer uma maior uniformização das estruturas financeiras (...)”



Reestruturação dos Serviços Administrativos e Financeiros (SAF) da Marinha. Possíveis Modelos de Agregação nos Setores

Adaptação às especificidades setoriais	1 14%	“(…) com a necessária adaptação para atender às especificidades intrínsecas dos setores (..)” P2
Evolução do SAFM		“foi mais um passo importante na evolução do SAFM. (...)” P3
Sucesso		“(…) A implementação foi efetuada com sucesso (...)” P3
Criação de centros de competência		“(…) demonstração da necessidade de criação de centros de competência na estrutura administrativa e financeira da Marinha (...)” P3
Otimização de Recursos		“(…) Devido a escassez de recursos humanos existentes (...)” P4
Desvantagens	2	
Diminuição da adequação às especificidades	29%	“(…) contudo, poderia limitar a capacidade de adequação das estruturas financeiras às necessidades específicas setoriais.” P5;
Adoção do Modelo de Concentração		
Vantagens	7 100%	“o modelo é vantajoso na sua globalidade, gerando mais-valias à gestão” P2
Partilha de conhecimentos	1	“partilha e troca de conhecimento (...)” P1
Otimização do processo de decisão	14%	“(…) processo de decisão mais célebre (...)” P1
Otimização da gestão	4 57%	“(…) normalização de todos os processos e procedimentos (...) melhor eficiência operacional dos sistemas de gestão (...)” P1;
Otimização da informação	1 14%	“(…) facilitando a agregação de informação obtendo uma informação mais fiável.” P1
Otimização de Recursos	3 43%	“(…) através de concentração de recursos qualificados (...)” P1; “Economia de recursos humanos e materiais (...)” P3, P4; “ (...) criação de massa crítica especializada na área financeira (...)” P3
Priorização de necessidades	2 29%	“(…) uma melhor priorização de necessidades de todos os setores da Marinha.” P3; “ (...) um melhor conhecimento das necessidades da Marinha” P4
Desvantagens	5 71%	
Dimensão	3 43%	“ Dimensão da entidade Marinha (...) dispersão geográfica de diversas unidades (...)” P1;
Definição de prioridades	1 14%	“(…) determinação de prioridades para elaboração de processos.” P1
Perda de autonomia	2 29%	Perda de autonomia nas decisões financeiras dos Diretores, Comandantes o Chefes das UEO (...) P3;
Dependência da gestão centralizada		“ Maior dependência da gestão centralizada na resolução das necessidades. P3“
Qualidade de informação em SIG-DN		
Maior Qualidade	5 71%	“a qualidade da informação residente em SIG-DN tem maior qualidade tendo em conta que um SAF de maior dimensão tem mais massa crítica para melhorar os processos e por conseguinte os registos no SIG.” P3;

Quadro 3 - Grupo 1, Domínios, categorias, subcategorias, frequências e ideias principais, N=3

Domínio/Categoria/Subcategoria	Frequência (F)	Ideias principais
Medidas Implementadas		
Alteração da matriz da organização da AF	3	“A Marinha, neste âmbito, tem vindo a alterar a matriz da organização administração financeira (...)” P5
Gestão de recursos	2	“(…) por forma a conseguir garantir maior eficácia na gestão dos recursos.” P5
Complexificação	1	“De igual forma a atividade financeira nos serviços administrativos e financeiros complexificou-se(...)” P6
Especialização	1	“(…) carecendo de uma cada vez maior especialização, só possível através da centralização processual, (...)” P6
Definição da estrutura concetual	1	“(…) definir uma Estrutura Concetual para o Sistema da Administração Financeira da Marinha (SAFM)” P7
Adesão ao RAPE	1	“(…) atinente à adesão material ao RAPE (...)” P7



Reestruturação dos Serviços Administrativos e Financeiros (SAF) da Marinha. Possíveis Modelos de Agregação nos Setores

Reorganização da estrutura financeira	1	“(…) necessidades de reorganização da estrutura financeira,.” P7
Identificação da UEO	1	Para a TU e Centralizada, por onde se iria concentrar o pagamento dos encargos orçamentais, era necessário identificar a UEO (….)”P7
Fatores Influenciadores		
Adequação da estrutura administrativa e financeira	1	“A estratégia adotada procura adequar a estrutura administrativa e financeira da Marinha (….)” P5
Otimização de recursos	2	“(…) por forma a otimizar a gestão dos recursos financeiros.” P5 “A escassez de recursos humanos (….)” P6
Complexidade da informação partilhada	1	“(…)a complexidade da informação trocada entre sistemas (….)” P6
Multiplicidade	1	“(…) a multiplicidade de processos, funções e conhecimentos necessários à atividade financeira (….)” P6
Especialização	1	“(…) a necessidade de especialização (….)” P6
Redundância de processos.	1	“(…) e redundância de processos.” P6
Perceção Pessoal		
Centros de competências	1	De uma forma global, as alterações à estrutura financeira têm procurado criar/reforçar centros de competências (….) P5
Eficiência	1	(…) permitir cumprir melhor e de forma mais eficiente as obrigações da Marinha no âmbito da administração dos recursos financeiros. P5
Positiva	2	“A reestruturação tem corrido favoravelmente ainda que os ganhos de eficiência possam demorar algum tempo a surgir (….)” P6;
Especialização / Qualificação	1	“Todavia já se começa a notar a especialização de funções permitindo uma maior qualificação dos recursos humanos” P6
Especificidades de Setor		
Reforço dos SAF	1	“ As alterações implementadas nos setores da Cultura e das Operações procuraram reforçar as estruturas dos serviços administrativos e financeiros.” P6
Economia de escala	1	“(…) a integração das funções financeiras num único órgão apoiado trouxe economias de escala (….)” P6
Especialização	1	“(…) e especialização de funções.” P6
Extinção de cargos	1	“Todavia, talvez se possa ir ainda mais longe e nalguns casos extinguir cargos que perderam competências.” P6
Redução das estruturas orçamentais	1	“(…) foi possível reorganizar no sentido da redução das estruturas orçamentais e adaptação à lógica setorial.” P7
Correspondência do Número de Subentidades Contabilísticas e de sectores da Marinha		
Não Aplicável	1	“(…) interessa que toda a organização se encontre relevada na pirâmide estrutural (….)” P6
Variável	1	“Depende do nível de Subentidades Contabilísticas que alude: se for do nível 2, tendencialmente sim (….)” P7

Quadro 4 - Grupo 2, Domínios, categorias, subcategorias, frequências e ideias principais, N=4

Domínio/ Subcategoria	Categoria/ Subcategoria	Frequência (F)	Exemplos de ideias principais
Reestruturação do Setor			
Reestruturação Positiva		4	“A reestruturação do Setor foi importante e bastante positiva.” P3
Mais-valias		4	“Foi uma mais-valia a reestruturação do setor (….)” P1;
Integração e consolidação orçamental		1	“(…) a integração e consolidação orçamental numa única unidade P1
Otimização da informação		1	“(…) possibilitando o aumento da qualidade da informação orçamental, económica-financeira do setor (….)” P1
Centralização		2	“Permitiu juntar num único DAF os vários pequenos SAF das UEO com pouca expressão e capacidades (….)” P3;
Otimização da Gestão		1	“(…) o que permite maior eficiência à gestão.” P2 ; “(…) permitindo uma melhor gestão (….)” P3
Definição de Prioridades		1	“(…) melhor definição de prioridades setoriais (….)” P3
Economia de Escala		2	“(…) economia de escala ao nível de recursos humanos e



		materiais.” P3;
Gestão de Recursos Humanos	1	“ Com o problema identificado centralmente no que respeita á falta de pessoal, esta reestruturação veio colmatar em certa medida esta necessidade” P4
Modelo Implementado no Setor		
Positivo	4	“ (...) o modelo aplicado na reestruturação no setor de operações militares foi o mais adequado”P1;
Centralização	1	“(…) pois centraliza todo o Setor num único DAF (...)” P3
Melhoria de Gestão	1	“(…) permitindo uma melhor gestão (...)” P3
Priorização de Atividades	1	“ (...) priorização das atividades inerentes a cada UEO do setor.” P3
Adoção de Serviços Partilhados		
Domínio/ Categoria		Exemplos de ideias principais
Desvantagem	1	“ (...) a adoção de serviços partilhados poderá ser uma desvantagem ou ser complicado a sua adoção.” P1
Assegurar especificidades	1	“Para as UN, importa que esses serviços partilhados assegurem as especificidades inerentes.” P2
Vantagens	2	“A adoção de serviços partilhado é sempre positivo (...)” P3, P4
Economia de Recursos	2	“ (...) no sentido de economia de recursos que têm escasseado nos últimos anos.” P3“
Simplificação da Estrutura de SEC		
Domínio/ Categoria		Exemplos de ideias principais
Simplificação Difícil	3	” (...) será difícil existir um padrão único para a reestruturação do SAFM da Marinha.” P4
Dispersão geográfica	2	“Deverá ser analisado caso a caso, devido a que existem os setores que têm, uma dispersão física acentuada, o que leva a dificuldades acrescidas.” P4
Aglutinação de especificidades	2	“Cada setor tem as suas especificidades próprias, a determinação de prioridades é diferente de setor para setor (...)” P1
Inexistência de Simplificação	1	“Não, fruto dessas mesmas especificidades” P2

Descrição de Domínios (D), Categorias (C) e Subcategorias (S)

Grupo 1 e Grupo 2 (N=7)

D- Implementação da RAFE:

C- Sem dificuldades Relevantes (F=4): inexistência de dificuldades significativas na implementação da mesma. **S- Redefinição de Procedimentos** (4 referências): procedimentos inerentes à implementação da RAFE, nomeadamente, a integração de unidades que eram SEC3 na SEC2 deixando ter expressão orçamental, a redução das SEC2 passando algumas SEC2 para SEC3, a uniformização de procedimentos, a implementação de medidas centrais, a reorganização do serviço para dar resposta às especificidades setoriais, o reforço da capacidade e robustez dos serviços administrativos e financeiros. **C- Dificuldades** (F=2): existência de constrangimentos, complexidades e dificuldades inerentes ao processo. **S-Calendarização** (F=2): tempo de implementação do POCP e à dificuldade de resposta aos tempos associados à implementação do processo. **S-Resistência à Mudança** (F=1): dificuldades associadas à natural resistência dos recursos humanos à mudança. **S-Serviços não Efetuados** (F=1): cancelamento das contas na banca comercial, levando a que alguns serviços antes prestados pela banca tenham deixado de o ser, não sendo igualmente assegurados pelo IGCP. **C-Processo Positivo** (F=1): avaliação positiva



de todo o processo, fazendo menção ao êxito no contorno das dificuldades associadas. **C-Processo Complexo** (F=2): esforço significativo e suplementar a par das atividades de rotina e outras extraordinárias.

D-Impacto de Implementação da TU:

C-Sem Impacto Relevante (F=1): inexistência de impacto relevante na implementação da TU. **C-Sucesso** (F=1): capacidade de ultrapassar as dificuldades sentidas e cumprir o objetivo da implementação da TU. **C-Desafio** (F=1): desafio e complexidade associados ao processo de implementação da TU. **S-Necessidade de Criação de Centros de Competências** (F=1): reporta para esta mesma necessidade. **S-Novos Processos** (F=2): necessidade de criação e revisão de processos, decorrentes da gestão centralizada dos pagamentos. **S- Novos Canais de Comunicação** (F=2): estabelecimento de canais de troca de informação ágeis e práticos. **S-Reestruturação Financeira** (F=7): otimização da gestão da tesouraria ao nível da informação, da rapidez do processo e de todo o controlo, para a criação da tesouraria centralizada, para a otimização e normalização de todos os procedimentos, aumentando a qualidade da gestão administrativo-financeira da Marinha. **S-Otimização de Recursos** (F=2): diminuição da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros, e a uma melhor alocação dos mesmos.

D-Adoção de um Modelo Padrão:

C-Vantagens (F=4): mais valia-valia da uniformização de procedimentos, com a necessária adaptação a cada setor, devido às especificidades de cada um. **S- Otimização da Estrutura Financeira** (F=3): mais-valia associada à maior uniformização das estruturas financeiras, a facilitação da execução das funções nos serviços financeiros, garantindo a qualidade e utilidade da informação orçamental, económico-financeira e de gestão. **S-Adaptação às Especificidades Setoriais** (F=1): necessária adaptação para atender às especificidades intrínsecas dos setores. **S-Evolução dos SAFM** (F=1): mais-valia associada à evolução operada nos SAFM. **S-Sucesso** (F=1): sucesso na implementação. **S-Criação de Centros de Competência** (F=1): necessidade evidenciada de criação de centros de competência. **S-Otimização de Recursos** (F=1): permite contornar a dificuldade associada à escassez de recursos humanos existente. **C-Desvantagens** (F=2): risco associado à limitação de capacidade de adequação das estruturas financeiras às necessidades setoriais específicas.

D- Adoção do Modelo de Concentração:



C-Vantagens (F=7): vantagens associadas e mais-valias trazidas à gestão. **S-Partilha de Conhecimentos** (F=1): salienta a partilha e troca de conhecimentos como vantagem. **S-Otimização do Processo de Decisão** (F=1): celeridade nos processos de decisão. **S-Otimização da Gestão** (F=4): normalização de todos os processos e procedimentos, à criação de serviços mais robustos e com maior capacidade de resposta aos desafios da administração financeira, ao funcionamento integrado por forma a conseguir responder às necessidades identificadas pelos serviços, à criação de centro de competências especializados nas respetivas áreas, com conhecimento qualificado e tratamento processual adequado das alterações legais, à gestão dos recursos financeiros eficiente, racionalizada e otimizada e à eficiência operacional dos sistemas de gestão. **S-Otimização da Informação** (F=1): facilitação da agregação e fiabilidade de informação. **S-Otimização de Recursos** (F=3): concentração de recursos qualificados, com a criação de massa crítica especializada na área financeira, e à economia de recursos humanos e materiais. **S- Priorização de Necessidades** (F=2): necessidade de atender às necessidades de todos os setores da Marinha e ao maior conhecimento das mesmas. **C-Desvantagens** (F=5): menos-valias e constrangimentos associados ao Modelo de Concentração. **S-Dimensão** (F=3): dimensão da Marinha, dispersão geográfica das diversas unidades e distanciamento entre a determinação das necessidades e os processos financeiros, como desvantagem. **S-Perda de Autonomia** (F=2): perda de autonomia das decisões financeiras dos Diretores, Comandantes e chefes das UEO. **S-Dependência da Gestão Centralizada** (F=2): maior dependência da gestão centralizada na resolução das necessidades.

D-Qualidade da Informação em SIG-DN:

C-Melhoria Qualitativa (F=5): o facto da qualificação e da especialização inerentes ao processo de reestruturação, trazer uma melhoria qualitativa da informação, nomeadamente, quanto ao rigor da informação residente no sistema/ diminuição do erro.

Grupo 1 (N=3)

D-Medidas Implementadas: C-Alteração da Matriz da Organização da Administração Financeira (F=7): alterações operadas ao nível da matriz da organização administração financeira, concretamente, à reforma da tesouraria, da contabilidade e do orçamento, com reflexos na atividade financeira do Estado, na prestação de contas, nas competências próprias e na tipificação dos serviços; à elaboração da conta única da Marinha; à adoção do POCP, à criação de contas no IGCP, à integração com os diversos



interfaces do Ministério das Finanças. Reporta também a medidas como a criação de um Nível de Crédito para todo o Orçamento Funcionamento e pela criação da respetiva conta de despesa orçamental, estabelecimento de interfaces com os sistemas operados pela Direção-Geral do Orçamento (DGO), nomeadamente, o Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), revisão de documentação técnica e estruturante, bem como, a revisão ou reinvenção de processos. **C-Gestão de Recursos** (F=2): maior eficácia na gestão dos recursos e qualificação dos mesmos. **C-Complexificação** (F=1): complexificação da atividade financeira nos serviços administrativos e financeiros. **C- Definição da Estrutura Conceptual** (F=1): definição de uma Estrutura Concetual para o Sistema da Administração Financeira da Marinha. **C-Adesão ao RAFE** (F=1): adesão material ao RAFE. **C-Reorganização da Estrutura Financeira** (F=1): necessidades de reorganização da estrutura financeira, visando a melhoria da eficiência organizacional, prevendo a totalidade dos segmentos organizacionais da Marinha. **C-Identificação da UEO** (F=1): necessidade de identificação da Unidade, UEO com capacidade para operacionalizar o pagamento de quaisquer despesas previamente liquidadas (processadas e autorizadas) e aferidas, pelas SEC2, capacidade atribuída à DSAFC, atual DCOF.

D-Fatores Influenciadores:

C-Adequação da Estrutura Administrativa Financeira (F=1): facto da estratégia adotada procurar adequar a estrutura administrativa e financeira da Marinha. **C-Otimização dos Recursos** (F=2): otimização da gestão dos recursos financeiros e humanos. **C-Complexidade da Informação Partilhada** (F=1): complexidade da informação trocada entre sistemas. **C-Multiplicidade** (F=1): multiplicidade de processos, funções e conhecimentos necessários à atividade financeira. **C- Especialização** (F=1): necessidade de especialização. **C-Redundância Processual** (F=1): redundância de processos

D-Perceção Pessoal:

C-Centros de Competência (F=1): tendência generalizada das alterações à estrutura financeira procurarem criar/reforçar centros de competências. **C-Eficiência** (F=1): perceção de que a reestruturação efetuada permitir cumprir melhor e de forma mais eficiente as obrigações da Marinha no âmbito da administração dos recursos financeiros. **C-Positiva** (F=2): perceção da reestruturação ter vindo a desenvolver-se favoravelmente ainda que os ganhos de eficiência possam demorar algum tempo a surgir. **C-**



Especialização/Qualificação (F=1): evidência da especialização de funções e à percepção de que o processo tem permitido uma maior qualificação dos recursos humanos.

D-Específicas de Setor:

C-Reforço dos SAF (F=1): alterações setoriais implementadas com o objetivo de reforçar as estruturas dos serviços administrativos e financeiros, criando serviços mais robustos e com maior capacidade para responder aos desafios presentes da administração dos recursos financeiros. **C-Economia de Escala (F=1):** integração das funções financeiras num único órgão apoiado. **C-Especialização (F=1):** especialização de funções. **C-Extinção de Cargos (F=1):** proposta de vir a extinguir cargos que perderam competências. **C-Redução das Estruturas Orçamentais (F=1):** reorganização no sentido da redução das estruturas orçamentais e adaptação à lógica setorial. As cinco categorias identificadas tiveram apenas uma referência cada.

D-Correspondência de Número de Subentidades e de Setores da Marinha:

C-Não aplicável (F=1): interesse em poder endereçar, ao nível do controlo interno, cada subentidade contabilística independentemente do seu nível. **C-Variável (F=1):** tem exequibilidade apenas se se tratar de nível 2, bem como, o pressuposto da existência de tantas Subentidades Contabilísticas quanto aquelas que possuam relevância patrimonial.

Grupo 2 (N=4)

D-Reestruturação do Setor:

C-Reestruturação Positiva (F=7): importância e à adequação setorial da reestruturação efetuada, tendo por base a dimensão, a dispersão geográfica e as inerentes especificidades, continuando a decorrer com normalidade, cumprindo os requisitos legais e constituindo um fator de sucesso. **C-Mais-Valias (F=7):** ganhos e mais-valias associadas à reestruturação dos setores, permitindo economia de escala e uma melhor gestão e definição de prioridades. **S- Integração e Consolidação Orçamental (F=1):** integração e consolidação orçamental numa única unidade. **S-Otimização da Informação (F=1):** promoção do aumento da qualidade da informação orçamental, económico-financeira do setor. **S-Centralização (F=2):** agregação de todas as necessidades do setor numa única entidade, à agregação num único DAF dos vários pequenos SAF das UEO com pouca expressão e capacidades. **S-Otimização da Gestão (F=3):** maior eficiência na gestão. **S-Definição de Prioridades (F=1):** melhor definição de prioridades setoriais. **S-Economia de Escala (F=2):** economia de escala ao nível de recursos humanos e materiais, trazendo melhoria de condições, nomeadamente, a nível económico. **S-Otimização de Recursos**



Humanos (F=1): a reestruturação permite uma melhor gestão dos recursos humanos, nomeadamente, no que concerne à falta de pessoal.

D-Modelo Implementado no Setor:

C-Positivo (F=4): adequação do modelo, pela sua dimensão e dispersão geográfica das unidades na dependência dos setores, ao equilíbrio entre a dimensão e a eficiência e a um planeamento e execução adequados. **S-Centralização** (F=1): mais-valia da centralização de todo um setor num único DAF. **S-Melhoria de Gestão** (F=1): melhoria da gestão. **S-Priorização de atividades** (F=1): priorização das atividades inerentes a cada UEO do setor.

D-Adoção de Serviços Partilhados:

C-Desvantagens (F=1): possibilidade da adoção de serviços partilhados poder ser uma desvantagem ou de difícil adoção. **S-Assegurar Especificidades** (F=1): necessidade de assegurar as especificidades inerentes. **C-Vantagens** (F=2): mais-valia da adoção de serviços partilhados. **S-Economia de Recursos** (F=2): mais-valia associada à economia de recursos humanos e financeiros.

D-Simplificação da Estrutura de SE:

C-Processo Difícil (F=3): complexidade do desafio associada às especificidades de cada setor e respetiva determinação de prioridades, bem como, à dispersão geográfica de determinadas unidades, comprometendo a evolução para uma simplificação total. **C-Processo Inexequível** (F=1): impossibilidade de evolução para uma simplificação total atendendo às especificidades setoriais.

Quadro 5 – Fases do Processo de Despesa – Grupo 2

	CONCENTRADO SEC2		DESCONCENTRADO	
	SC	SOM	SC	SOM
CABIM.	2	0	0	2
AT	2	0	0	2
COMPR.	2	0	0	2
FAT.	2	2	0	0
PLC	2	0	0	2
PAP	2	0	0	2

Quanto aos processos de despesa logístico e financeiros, as fases de Cabimento, Compromisso, Faturação e Pedido de Autorização de Pagamento, são concentradas na SEC2 (F=2) no SC e são feitas de forma desconcentrada (F=2) no SOM. O pedido de Libertação de Crédito é feito de forma concentrada na SEC 2 na totalidade da amostra.