

Mestrado em Gestão
Área de Especialização – Sector Público Administrativo

**Aplicações reais das metodologias de gestão
estratégica na Administração Pública portuguesa –
alguns casos**

Dissertação de Mestrado apresentada por:

Telma Vinhas

Orientadora: *Prof.^a Doutora Arminda Neves*

Co-Orientador: *Mestre Fernando Lucas*

Évora

Outubro 2010

«O gestor eficiente faz as coisas bem. O gestor eficaz faz as coisas certas».
Peter Drucker

Agradecimentos

À Professora Arminda Neves e ao Professor Fernando Lucas pela preciosa ajuda e todas contribuições prestadas, sem as quais este árduo caminho teria sido muito mais penoso.

Aos três interlocutores dos institutos entrevistados que de uma forma bastante simpática me disponibilizaram o seu tempo e o seu conhecimento: Dr.^a Paula Pedro (IGFSS), Dr.^a Isabel Arouca (ICA) e ao Capitão-de-Fragata, Dr. António Pires (IH).

À Dr.^a Ana Bernardo e à Quidgest pelos primeiros contactos com o software de suporte ao Balanced Scorecard.

Às minhas queridas amigas Ana Teresa, Diana e Eva pela ajuda num momento tão crucial. À Joana por todas as perguntas de preocupação.

Ao meu precioso André pela ajuda, pelas palavras, pela compreensão e pelo carinho demonstrados.

A todos os que me apoiaram neste percurso agitado e consumidor com palavras de incentivo e com pequenos grandes gestos.

A todos os que permaneceram na minha vida, em especial os meus irmãos e pais.

E por fim, a mim mesma, por nunca ter desistido e por ter arrastado as sombras para longe.

Obrigada!

Resumo

A transformação da Administração Pública carece de instrumentos capazes de garantir a máxima eficácia de processos e resultados, proporcionando uma melhoria significativa nos serviços prestados aos cidadãos. Neste sentido, a gestão estratégica é hoje uma temática em crescimento assente na formulação, implementação e controlo da estratégia organizacional. Desenvolvida principalmente no sector privado, a gestão estratégica começa agora a provar que pode ser transportada para a esfera do público, dando continuidade aos múltiplos êxitos já alcançados.

O *Balanced Scorecard* (BSC) apresenta-se neste contexto como um dos modelos principais para a concretização da melhoria da performance dos organismos públicos, a par da avaliação de desempenho e da certificação da qualidade.

O estudo comparado de casos permitir-nos-á compreender, concretamente, que instrumentos da gestão estratégica são aplicados em organizações públicas. Deste modo, analisaremos os processos de implementação destes instrumentos e que benefícios e constrangimentos imputam às organizações, tendo em conta a revisão bibliográfica desenvolvida.

Palavras-chave:

Administração Pública

Gestão estratégica

Balanced Scorecard

Modernização administrativa

Portugal with Strategy: real applications of strategic management methodologies in Portuguese public administration

Abstract

The Public Administration transformation is showing a lack of instruments which enable to ensure maximum efficiency on processes and resources that would generate a significant improvement on provided services towards citizens. In that sense, strategic management is nowadays a growing topic based on creating, implementing and controlling organizational strategy. Mainly developed in the private sector, the strategic management is demonstrating that can be transposed to the public sphere, becoming the continuity of several already achieved success stories.

The *Balanced Scorecard* (BSC) appears in this context as one of the main models to achieve the performance improvement of public entities, in parallel to performance appraisal and quality certification.

The compared case study will permit to understand which instruments of strategic management are applied to public entities. It will be analyzed the implementation processes of those instruments and benefits and limitations that they incite on organizations, by taking in consideration the literature review.

Keywords:

Public Administration

Strategic Management

Balanced Scorecard

Administrative Modernization

Índice Geral

Agradecimentos	i
Resumo	ii
Abstract	iii
Índice Geral	iv
Índice de Figuras	vi
Índice de Quadros	vii
Lista de Abreviaturas e Siglas	viii
1. Introdução	1
2. Revisão de Literatura	4
2.1. Gestão e Gestão Estratégica: quadro referencial	4
2.1.1. Evolução do conceito de gestão	4
2.1.2. Teorias e conceitos fundamentais de gestão estratégica	8
2.1.3. Principais ferramentas e instrumentos de gestão estratégica	24
2.2. Caracterização da Administração Pública Portuguesa: desenvolvimento do quadro actual	45
2.2.1. Evolução da reforma da Administração Pública em Portugal	47
2.2.2. Novos conceitos e teorias de Administração Pública: influências internacionais	59
2.2.3. Quadro legal do sector público e da reforma administrativa	67
2.3. Elementos de gestão estratégica nas práticas da Administração Pública	82
3. Estudo empírico: aplicação de ferramentas de gestão estratégica na gestão do sector público administrativo português	101
3.1. Justificação e apresentação da metodologia	101
3.2. Estudos de caso	104
3.2.1. Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS)	104
3.2.1.1. Apresentação	104
3.2.1.2. Análise	106
3.2.2. Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA)	114
3.2.2.1. Apresentação	114
3.2.2.2. Análise	115
3.2.3. Instituto Hidrográfico (IH)	117

3.2.3.1. Apresentação	117
3.2.3.2. Análise	119
3.3. Comparação de estudos de caso	125
4. Considerações Finais	132
4.1. Conclusões	132
4.2. Limitações e pistas para investigações futuras	133
5. Referências Bibliográficas	134
6. Anexos	142

Índice de Figuras

Figura 1 – Ciclo de Gestão	6
Figura 2 – Níveis de Gestão	7
Figura 3 – Processo de desenvolvimento da estratégia	11
Figura 4 – Ciclo de gestão estratégica I	13
Figura 5 – Ciclo de gestão estratégica II	14
Figura 6 – Etapas do processo de planeamento estratégico	23
Figura 7 – Processo de formulação de estratégias	28
Figura 8 – Análise PESTEL	31
Figura 9 – Modelo do Diamante	33
Figura 10 – Pilares do Balanced Scorecard	38
Figura 11 – Conceitos e sequência do Balanced Scorecard	39
Figura 12 – Balanced Scorecard	42
Figura 13 – Objectivos da modernização administrativa	50
Figura 14 – Bases da implementação da avaliação de desempenho	56
Figura 15 – Pressupostos do Programa SIMPLEX	58
Figura 16 – Origens do <i>New Public Management</i>	61
Figura 17 – Processo da gestão por objectivos	85
Figura 18 – Ciclo da Avaliação de Desempenho	88
Figura 19 – Modelo CAF	93
Figura 20 – Balanced Scorecard adaptado aos serviços públicos	97
Figura 21 – Mapa estratégico com relações causa-efeito entre objectivos	98
Figura 22 – Organograma do IGFSS	105
Figura 23 – Mapa estratégico IGFSS (Corporativo 2009)	110
Figura 24 – Exemplo de um scorecard do IGFSS em 2008	112
Figura 25 – Organograma do ICA	115
Figura 26 – Organograma do IH	118
Figura 27 – Mapa estratégico IH (Corporativo 2008-2010)	121
Figura 28 – Exemplo de scorecard da Direcção Geral do IH em 2008	122

Índice de Quadros

Quadro 1 – Estilo de estratégias	16
Quadro 2 – Mapa de stakeholders – matriz poder/interesse	35
Quadro 3 – Domínio e funções do Governo e da Administração Pública	46
Quadro 4 – Principais diplomas legais na esfera da Administração Pública portuguesa e da sua reforma administrativa	68
Quadro 5 – Matriz comparativa dos estudos de caso	126

Lista de Abreviaturas e Siglas

- AMA - Agência para a Modernização Administrativa, IP
- AP - Administração Pública
- BSC - *Balanced Scorecard*
- CAF - *Common Assessment Framework*
- CPA - Código do Procedimento Administrativo
- CRP - Constituição da República portuguesa
- EFQM - *European Foundation for Quality Management*
- ICA - Instituto do Cinema e do Audiovisual
- IGFSS - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
- IH - Instituto Hidrográfico
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- POC - Plano Oficial de Contabilidade
- POCP - Plano Oficial de Contabilidade Pública
- PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
- QUAR - Quadro de Avaliação e Responsabilização
- SIADAP - Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública
- SQSP - Sistema de Qualidade em Serviços Públicos
- UMIC - Unidade de Missão, Inovação e Conhecimento

1. Introdução

Numa era global de desafios, sendo que o termo global não se emprega aqui apenas no sentido de globalização, mas também das diversas ordens de desafios emergentes (económicos, sociais, políticos...), é necessário que a Administração Pública se molde aos desafios que lhe são apresentados.

Urge na Administração Pública a necessidade de novos procedimentos capazes de tornar as resoluções de problemas mais céleres e eficazes, bem como responder correctamente às necessidades dos cidadãos, que são, no fundo, os principais beneficiários de um sistema útil e consistente.

Assim, neste período em que a transformação da Administração Pública se encontra bem proeminente reveste-se de significativa importância analisar qual o rumo que está a ser seguido. Aliada ao enorme crescimento da gestão estratégica no contexto organizacional actual, a transformação da (Nova) Administração Pública certamente apresenta características próprias e de relevo, como por exemplo a inserção de novos modelos de gestão de organização ou programas transversais.

Sendo cada vez mais frequente o uso de metodologias de gestão estratégica no sector público, pretende-se, através de um estudo de casos comparados, entender quais destas metodologias são desenvolvidas, como funciona o seu processo de implementação e desenvolvimento no sector público administrativo. São, portanto, nosso *objecto* de estudo os serviços públicos, a gestão na sua dimensão estratégica.

O estudo comparado de casos será suportado por entrevistas a interlocutores privilegiados no seio das organizações a analisar e pela análise de conteúdo das mesmas, constituindo assim a metodologia traçada.

Tal abordagem interessará não só a dirigentes de serviços públicos e aos seus funcionários, mas também a todos os cidadãos – “clientes” do Estado, que deverão ser

conhecedores das possibilidades que a Administração Pública, que os serve, poderá apresentar.

“Renovar a Administração Pública implica, para além de saber o quê e para quê (objectivos decorrentes das necessidades sociais), conhecer quais os meios mais apropriados para conseguir dar satisfação a essas necessidades e, talvez mais do que isso, conhecer as capacidades e potencialidades dos seus recursos, sobretudo quando estes constituem investimento a montante, tendo em conta as características da Administração Pública.” (FORUM 2000, 1995: 95)

Podemos considerar este como um dos principais pressupostos relacionados com o *problema de estudo* deste trabalho de pesquisa, sendo que este é, fundamentalmente, conhecer de que forma é feita a utilização da gestão estratégica na Administração Pública portuguesa, cabe avaliar o modo como os serviços públicos utilizam (ou não) uma ferramenta com resultados demonstrados no sector privado.

Para compreender o problema de estudo procurar-se-á responder às seguintes *questões de investigação*:

- i. Como são utilizadas as metodologias da gestão estratégica nos serviços públicos?
- ii. É possível aplicar os princípios da gestão estratégica no contexto da gestão pública?
- iii. É benéfica a aplicação da gestão estratégica na gestão pública?

Assim, os *objectivos* a atingir serão:

- Clarificar conceitos inerentes à gestão estratégica e a gestão pública;
- Relatar, de forma breve, as transformações que ambas as áreas sofreram, dando um especial destaque à reforma da Administração Pública;
- Reconhecer a aplicação da gestão estratégica na Administração Pública no contexto português.

Deste modo, a dissertação encontra-se estruturada em quatro capítulos fundamentais, com subcapítulos adjacentes:

- a) um primeiro capítulo acerca do quadro de referência da gestão e da gestão estratégica, focando a evolução dos conceitos, as várias teorias da gestão estratégica e os principais instrumentos de gestão estratégica;
- b) o segundo capítulo diz respeito à caracterização da Administração Pública portuguesa, demonstrando a evolução, conceitos e teorias que inspiraram a reforma administrativa e especificando o quadro legal de suporte do sector público;
- c) o terceiro capítulo evidencia os instrumentos de gestão estratégica utilizados nas práticas da Administração Pública;
- d) o quarto capítulo, respeitante ao estudo empírico, analisa a aplicação das ferramentas de gestão estratégica em organizações do sector público administrativo em Portugal.

2. Revisão de Literatura

2.1. Gestão e Gestão Estratégica: quadro referencial

No momento que o mundo actual atravessa e com as características específicas com que nos deparamos, seja a globalização de pessoas, de bens, de negócios, de ideias e de tudo um pouco, seja a crise económica que atinge de forma directa ou indirecta também a uma escala macro, a importância da gestão é inegável e explícita. Urge uma gestão de recursos adequada e séria, sejam os recursos económicos, humanos ou naturais.

Vários são os ramos da Gestão que têm sido desenvolvidos nas últimas décadas, como a Gestão da Qualidade, a Gestão da Mudança e a Gestão Estratégica. O presente trabalho irá tocar os três ramos mencionados da Gestão, sendo que a Gestão Estratégica terá um forte destaque.

Englobando uma vasta lista de conceitos, a Gestão Estratégica é hoje uma das ferramentas que as organizações podem utilizar para gerir as actividades quotidianas e garantir adequabilidade aos desafios futuros. É portanto necessário entendermos como evoluiu o conceito de Gestão e como surgiu o conceito de Gestão Estratégica, bem como os seus pressupostos.

2.1.1. Evolução do conceito de gestão

Ainda que não exista uma definição única e inequívoca de gestão, a maioria das definições apresentadas abarca os mesmos conceitos. Para Madureira (1990: 44) a gestão é “o processo de realização dos objectivos organizacionais”, que “(...) visa delinear e manter um clima organizacional em que os indivíduos, trabalhando em grupos, possam realizar missões e objectivos seleccionados”. Esta visão simplista do que é a gestão não deixa de ser verdadeira, embora coloque em segundo plano características importantes relacionadas com a gestão.

Segundo Idalberto Chiavenato podemos definir a gestão como:

“ (...) a condução racional das actividades de uma organização, seja ela lucrativa ou não-lucrativa. A Administração trata do planeamento, da organização (estruturação), da direcção e do controle de todas as actividades diferenciadas pela divisão de trabalho que ocorram dentro de uma organização. Assim, a Administração é algo imprescindível para a existência, sobrevivência e sucesso das organizações” (1993: 1).

Em consonância com a definição de Madureira, Teixeira (2005: 3) define gestão como “o processo de se conseguir obter resultados (bens ou serviços) com o esforço dos outros. Pressupõe a existência de uma organização, isto é, várias pessoas que desenvolvem uma actividade em conjunto para melhor atingirem objectivos comuns”. Este autor introduz na explicação do processo de gestão a referência à consignação e administração de recursos materiais e financeiros.

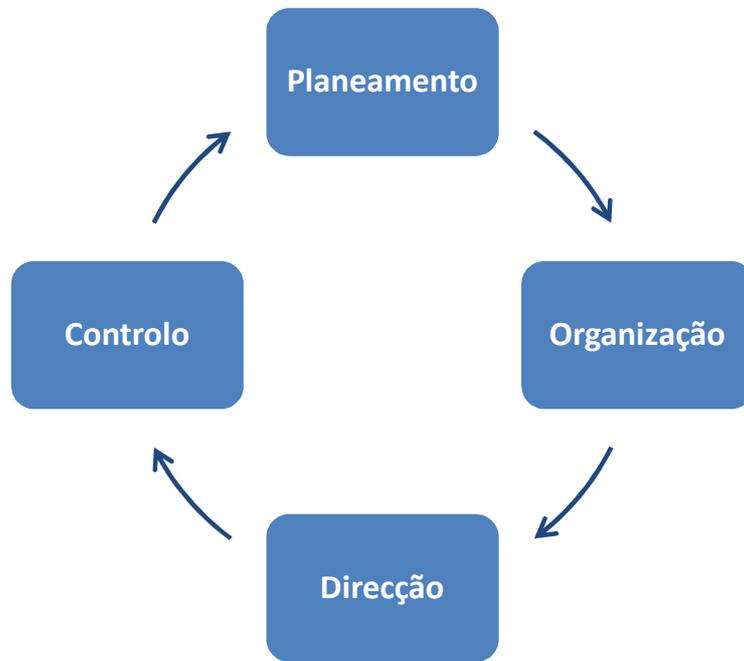
Deste modo, face à realidade social, económica e política que se atravessa mundialmente palavras como controle, planeamento, direcção, racionalização, objectivos, não podem ser consideradas meras palavras. Há que revesti-las de verdadeiros significados e de resultados concretos, conciliando a esfera organizacional com a componente humana, cada vez mais fincada nas organizações do novo século.

Neste sentido, encontramos, numa abordagem clara de Teixeira (2005), as funções da gestão, a saber:

- planeamento: definição antecipada do que e como fazer;
- organização: permite alcançar os objectivos traçados, estabelecendo as relações formais entre pessoas e entre estas e os recursos;
- direcção: processo que estipula o comportamento das pessoas, tendo como conceitos relacionados: liderança, motivação e comunicação;
- controlo: processo que visa a comparação dos resultados obtidos (muitas, vezes a comparação é feita com standards já definidos) com os objectivos traçados.

Estas são as fases que constituem o ciclo de gestão, graficamente representado desta forma:

Figura 1 – Ciclo de Gestão:



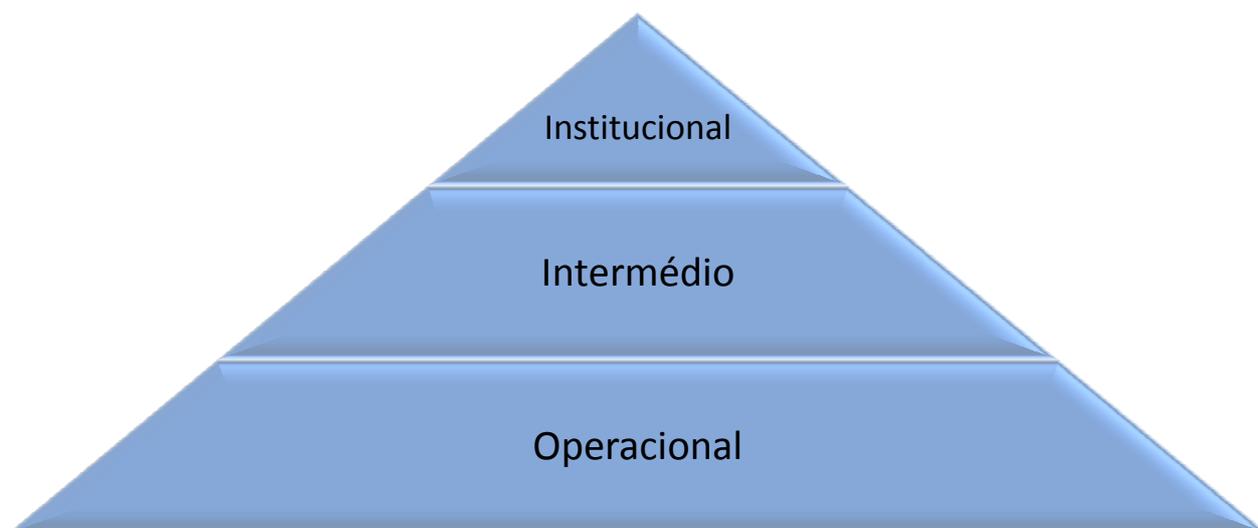
Fonte: Autor

Madureira (1990), por seu turno, destaca como funções do processo de gestão: planeamento; estrutura; influenciação e controlo, sendo que as diferenças estão ao nível da terminologia, pois no essencial as funções de gestão são semelhantes às que Teixeira apresentou anos mais tarde.

Estas funções da gestão encontram-se distribuídas por três níveis distintos de gestão descendentemente:

- Institucional (estratégia);
- Intermédio (planeamento);
- Operacional (técnica).

Figura 2 – Níveis de Gestão:



Fonte: TEIXEIRA, Sebastião – Gestão das Organizações. 2.º Ed. Lisboa: McGraw-Hill, 2005, p. 7.

A execução da gestão carece de três habilidades (na terminologia de Chiavenato) ou aptidões (na terminologia de Teixeira) formuladas por Katz (1974):

- Conceptuais (relacionadas com ideias e conceitos abstractos, estas capacidades permitem ao gestor ver a organização como um todo, facilitando assim processos como o de planeamento, interpretação, desenvolvimento de acções);
- Humanas (estas capacidades possibilitam que o gestor mantenha um bom relacionamento com os indivíduos, promovendo a comunicação, o trabalho de equipa, a adesão e a motivação);
- Técnicas (relacionadas com a realização efectiva do trabalho – nível operacional, estas capacidades são as que permitem ao gestor aplicar métodos, técnicas, ferramentas e conhecimentos).

Peter Drucker, “o pai da gestão”, deu inúmeros contributos para o que é hoje a gestão e a sua definição de uma forma geral. Ele identifica a gestão como um importante instrumento para que as organizações atinjam o seu fim último: produtividade. Estando, no entender deste autor, a gestão dividida em duas vertentes, uma económica e outra temporal, ela consiste essencialmente no desenvolvimento de negócios¹ (*business*) visando a realização económica e nas tomadas de decisão pensadas temporalmente, isto é, a curto, médio e longo prazo (Bilhim, 2005).

¹ No caso das organizações do sector público consistirá no desenvolvimento das actividades a que se destinam.

O autor distingue ainda três tarefas que a gestão deve conseguir realizar:

- Definir a missão e finalidade da organização;
- Fomentar a produtividade do trabalho realizado e dos respectivos trabalhadores;
- Gerir os impactos e as responsabilidades sociais da organização.

2.1.2. Teorias e conceitos fundamentais de gestão estratégica

A génese da gestão é identificada com o período da Revolução Industrial, em que as mudanças de paradigmas são evidentes, porém a introdução do termo *estratégia* na área da gestão data da década de 60. Correntemente, encontramos a estratégia como uma das principais preocupações dos gestores de topo, pois os níveis concorrenciais da sociedade contemporânea assim o obrigam.

Em termos teóricos, não existe consonância entre académicos para uma definição única e clara de estratégia, sendo que a maioria das definições apresentam a estratégia como algo incontornável no seio de uma organização. Os primórdios destas definições estão intimamente ligados com a obra *A Arte da Guerra*, de Sun Tzu, que, embora direccionasse a estratégia para a actividade militar, constituiu a base de trabalho para a maioria dos académicos que se dedicaram ao estudo da estratégia. Ainda que retrate a China antiga e tenha mais de 2400 anos, esta obra ajuda investigadores da área da estratégia a compreender a concepção das definições.

Freire (2008) reflecte os princípios fundamentais que Sun Tzu definia na formulação de estratégias na lógica empresarial do seguinte modo:

- Princípio da escolha do local de batalha – a empresa selecciona os mercados onde deseja competir, tendo em conta as suas vantagens distintivas;
- Princípio da concentração das forças – a empresa deve concentrar as suas forças precisamente nas áreas em que os concorrentes se encontram mais fracos, através de uma organização dos seus recursos;
- Princípio do ataque – a empresa só deve iniciar confronto com empresas concorrentes se estiver em posição de ganhar, ou seja, a empresa deve iniciar acções competitivas que realmente sejam vantajosas;

- Princípio das forças directas e indirectas – a empresa deve actuar de forma flexível, adaptando-se às condições competitivas do mercado e utilizando os vários tipos de recursos de que dispõe, isto é, fazendo uma gestão das contingências.

Voltando-nos para o Ocidente encontraremos também grandes chefes militares que contribuíram para o estudo da estratégia, como sejam Napoleão Bonaparte ou Liddel-Hart (Rosa e Teixeira, 2002) e Carl von Clausewitz.

Existem variadíssimos nomes incontornáveis no estudo da estratégia, seja pelas definições do termo, seja pela inserção de novos conceitos e ideias que auxiliem o desenvolvimento da gestão dita estratégica e do próprio pensamento estratégico desejado no seio organizacional. Chester Barnard perspectivou criticamente o conceito de estratégia através da diferença entre tarefas eficientes e tarefas eficazes para a organização. Herbert Simon trabalhou a perspectiva de Barnard atentando na administração e nos comportamentos da gestão. Selznick contribuiu com a ideia inovadora de competência distintiva nas organizações, enquanto Newman aplicou o conceito de estratégia na diferenciação entre tarefas tidas como de gestão e tarefas rotineiras do trabalho em si. Por seu turno, Cyert e March contribuem com uma teoria comportamental da empresa, enquanto Lawrence e Lorsch propõem uma teoria contingencial da incerteza ambiental das organizações.

Com a década de 60, chegam os estudos e definições para a estratégia empresarial, encontrando grande suporte nas considerações de Alfred Chandler que defende que a estratégia precede a estrutura organizacional e se foca nos meios e recursos para atingir as metas traçadas no planeamento. O autor considera que a estratégia deve preceder a estrutura, isto é, o plano estratégico deve ser criado antes da estrutura organizacional.

A estratégia para Andrews e os seus colegas da Escola de Harvard requer a definição/análise dos pontos fortes e fracos de uma organização, assim como as suas oportunidades e ameaças (Matriz SWOT).

Igor Ansoff desenvolveu a formalização do planeamento estratégico e, em particular, a dimensão de produtos/mercados que ajuda a determinar as oportunidades de crescimento de segmentos de negócios e na formulação de futuras estratégias de

crescimento, em quatro dimensões possíveis: penetração de mercado, desenvolvimento das gamas de produtos, desenvolvimento de mercados e diversificação.

Uma contribuição de destaque é a das empresas consultoras, como o Boston Consulting Group com a inserção do modelo de gestão da carteira de negócios (*portfolio*), baseado numa matriz crescimento-quota de mercado ou a contribuição também orientada para a gestão da carteira de negócios da consultora McKinsey, com o desenho de um instrumento com o seu nome: modelo Ge/McKinsey.

Com esta variedade de teorias e conceitos, surgem na década de 80, três novas abordagens, designadamente: a estratégia competitiva de Michael Porter (Escola do Posicionamento); a estratégia como processo de Mintzberg e Quinn (Escola da Aprendizagem); e a visão da estratégia baseada nos recursos, de Wernerfelt, Prahalad e Hamel.

Na primeira teoria defende-se um plano estratégico preferencial para cada uma das situações competitivas da envolvente em que a organização se encontra, ou seja, o enfoque recai na competitividade sectorial. A abordagem de Mintzberg e Quinn evidencia anteriores estudos de I. Ansoff, Andrews e M. Porter para apoiar a estratégia enquanto produto de processos organizacionais e de processos de aprendizagem, ou seja, a estratégia organizacional depende do aprendido pelos seus gestores. A última perspectiva mencionada defende o desenvolvimento de vantagens competitivas duradouras, baseadas em recursos intangíveis que são vistos como imprescindíveis organizacionalmente.

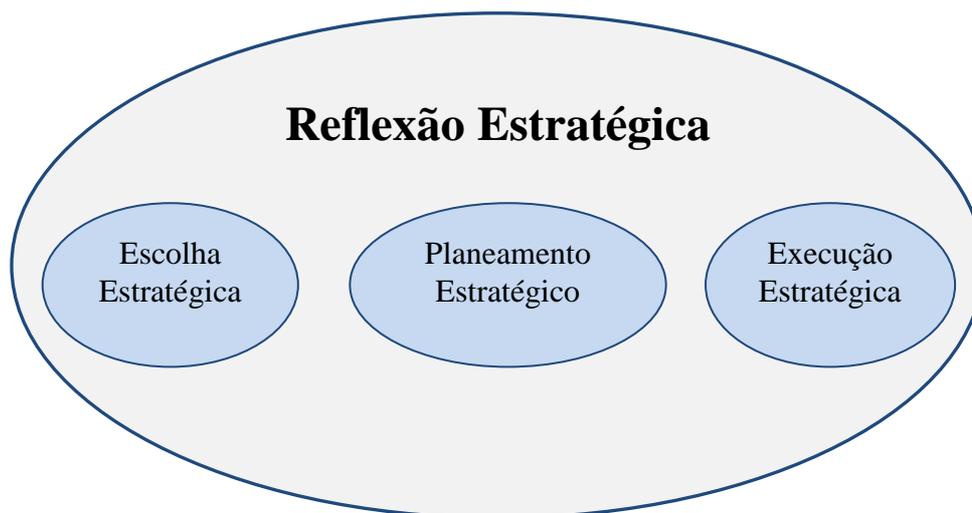
Deste modo, entendemos por estratégia o caminho traçado para alcançar os objectivos, com métodos e acções desenhados nesse sentido. Para Freire (2008: 22) “a estratégia pode ser definida como o conjunto de decisões e acções da empresa que, de uma forma consistente, visam proporcionar aos clientes mais valor do que o oferecido pela concorrência.”

Para os professores Kaplan e Norton (2004: 29) a estratégia descreve o modo como a organização pretende criar valor sustentando para os stakeholders.

Para Santos (2004) a estratégia é um conjunto de decisões que terão impacto na vida organizacional. Assim, a Gestão Estratégica pode ser entendida como as decisões vistas como fundamentais por uma organização que são implementadas pelos seus órgãos de gestão, através de um conjunto de acções para a prossecução dos objectivos traçados, levando assim a cabo a estratégia inicialmente pensada.

Podemos, assim, advogar três fases no desenvolvimento da estratégia: escolha, planeamento e execução. As três etapas do processo de desenvolvimento da estratégia ocorrem num contexto contínuo de reflexão estratégica, permitindo ligação e lógica entre as etapas.

Figura 3 – Processo de desenvolvimento da estratégia



Fonte: Adaptado de SANTOS, Francisco Lopes dos - Estratégia: Passo-a-Passo. V.N. Famalicão: Centro Atlântico, 2004, p.15

Ainda segundo este autor, apresenta-se uma súpula de princípios designada de EPOPEIA, onde encontramos os princípios associados à implementação de uma linha estratégica numa organização:

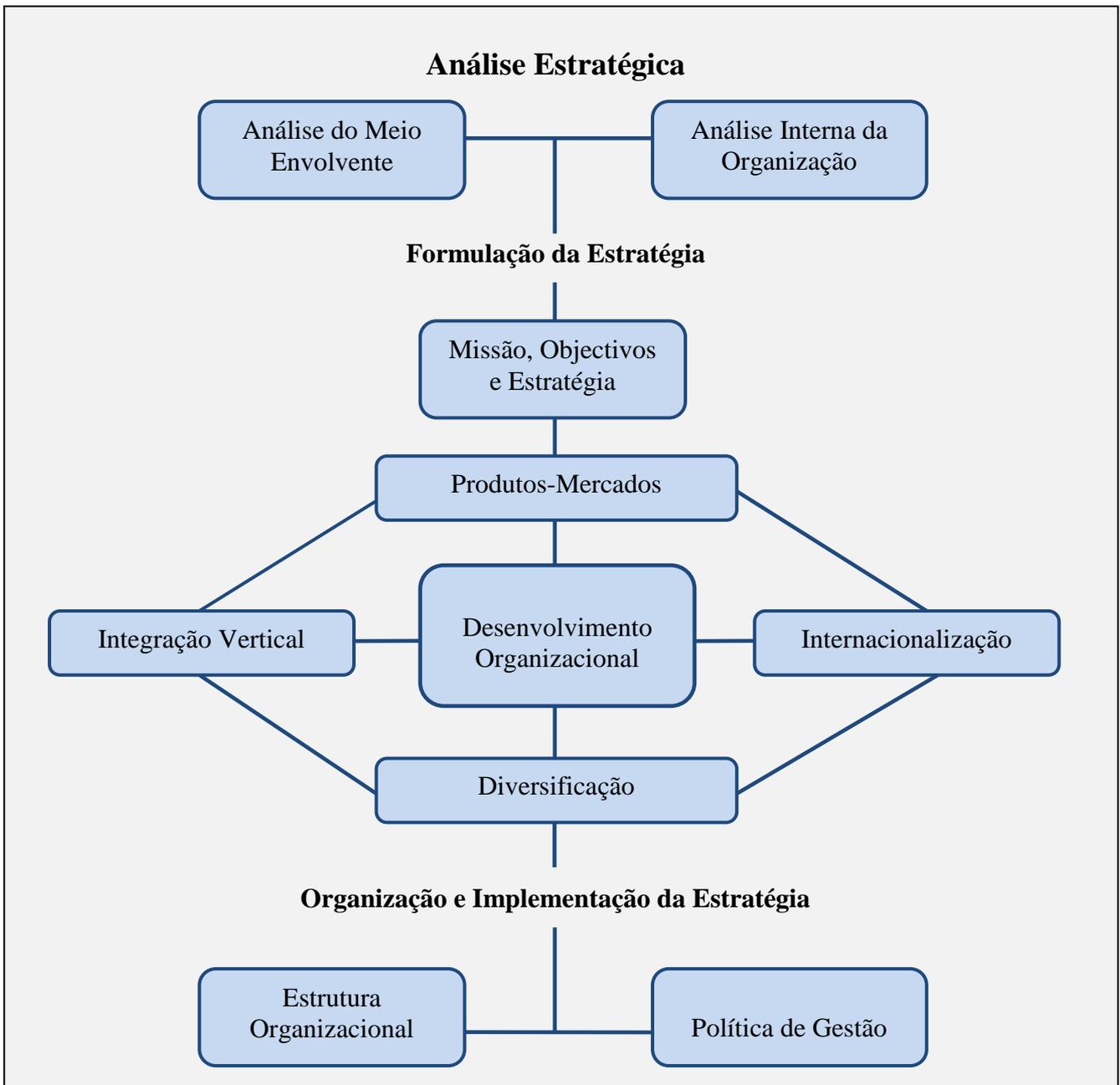
- Eficácia (definição do negócio mais eficaz para a organização);
- Proactividade (orientações para as futuras actividades organizacionais);
- Objectividade (definição dos desafios e dos objectivos organizacionais);

- **Prioridade** (hierarquização de interesses a nível organizacional);
- **Eficiência** (optimização das actividades organizacionais);
- **Identidade** (determinação da singularidade e centralidade da organização);
- **Avaliação** (controlo através de princípios e métodos claros, fomentando a reflexão estratégica) (2004:16).

Estes princípios poderão contribuir directamente no positivo e negativo de uma organização, isto é, poderão estimular a organização no desenvolvimento do empreendedorismo e da criatividade e poderão estimular a organização na correcção dos pontos fracos e lacunas.

O ciclo de gestão estratégica é um sistema aberto que absorve não só as transformações do ambiente externo como também as alterações no pensamento estratégico dos membros das organizações.

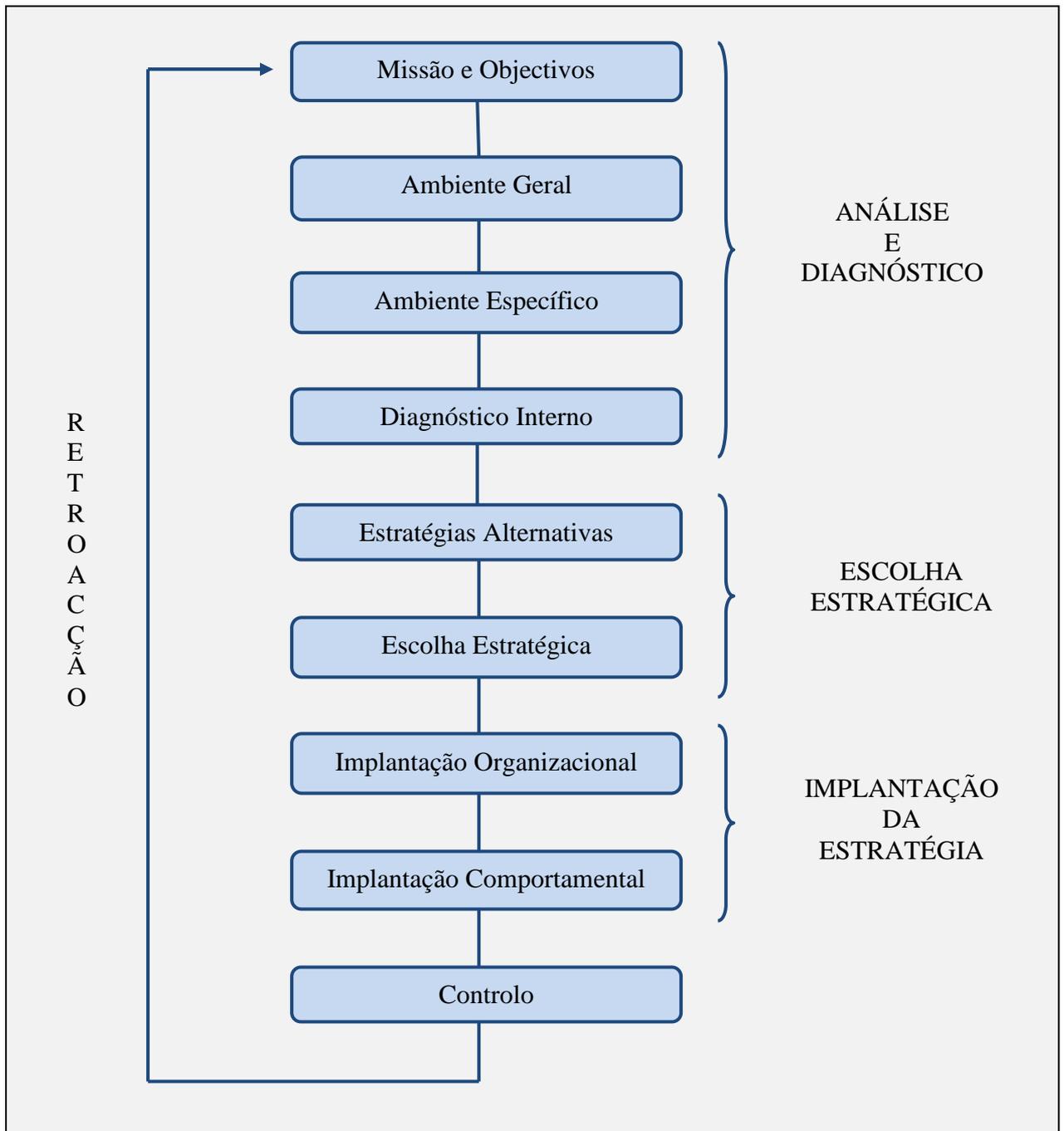
Figura 4 – Ciclo de gestão estratégica I



Fonte: Adaptado de FREIRE, Adriano - *Estratégia: Sucesso em Portugal*. 12ª ed. Lisboa: Verbo, 2008, p. 44.

Para Cardoso (2003) a gestão estratégica envolve as seguintes etapas: formulação; implementação e controlo da estratégia. Estes três grupos de etapas agregam no seu interior outras tarefas do processo de gestão estratégica, conforme podemos ver na figura seguinte:

Figura 5 – Ciclo de gestão estratégica II:



Fonte: CARDOSO, Luís - Gestão Estratégica das Organizações. Como vencer nos negócios do século XXI. 6ª edição revista e actualizada. Lisboa: Editorial Verbo, 2003, p. 42.

A lógica dos modelos de pensamento estratégico conheceu uma actualização importante, em meados dos anos 80, através do artigo de Ghoshal et. al. Podemos distinguir dois paradigmas distintos da gestão estratégica:

- Estratégia-estrutura-sistemas (três S: strategy, structure, systems);
- Propósito-processo-pessoas (três P: purpose, process, people).

A primeira trilogia estratégia-estrutura-sistemas foi criada nos anos 20 por Alfred Sloane e revestia-se de uma matriz mecanicista. “(...) A estratégia era fixada no topo, as estruturas e os sistemas poderiam banir as idiossincrasias humanas, sempre problemáticas, permitindo a grandes empresas diversificadas serem geridas de uma mesma forma quase mecânica” (Ghoshal *et. al*, 2000, p. 20). Mas a esta seguiu-se uma nova filosofia de gestão baseada nas capacidades das pessoas que substituí os três Ss pelos três Ps: propósito- processo-pessoas.

Existe assim uma transformação ao nível da gestão estratégica na qual as organizações deixam de ser vistas como detentoras de valor e passam a ser consideradas como criadoras de valor.

Outro dos conceitos fundamentais da Gestão Estratégica é o de *planeamento* que genericamente pode ser entendido como a metodologia para a elaboração de um plano, tendo em conta a envolvente na qual se pretende implementá-lo, com o objectivo de que haja uma tomada de decisão que permita o solucionamento de uma questão ou mais questões ou o início de um processo de mudança organizacional.

Segundo Adriano Pimpão, “o planeamento constitui uma perspectiva normativa que confronta a incerteza não como uma restrição, mas sim como um quadro de liberdade para definir a função de preferência social mais desejada, lutando, assim, contra o determinismo e o acaso.” (FORUM 2000, 1995: 65)

No seguimento destes conceitos surge, em 1962, o conceito de *planeamento estratégico* estando relacionado com a definição de objectivos da organização; com a identificação de oportunidades e ameaças do meio envolvente, tal como de pontos fortes e fracos internos (matriz SWOT); com a avaliação das opções estratégicas e selecção de alternativas mais eficientes; e com a operacionalização da estratégia (Freire, 2008).

Antes de desenvolvermos o conceito de planeamento estratégico, impera a necessidade de esclarecer o conceito de *pensamento estratégico* que se encontra na génese do

planeamento estratégico e no fundo, em todo o processo de implementação de estratégias. Deste modo, o pensamento estratégico está ao alcance de qualquer membro da organização, em qualquer momento, fomenta a criatividade dos trabalhadores e a sua capacidade de síntese. No fundo, o pensamento estratégico é uma visão confusa e inacabada, embora seja também uma visão integrada do que é a organização (Freire, 2008).

O pensamento estratégico acompanha todo o processo de formulação e implementação da estratégia, pois a revisão é essencial, bem como identifica novas oportunidades de negócio. Assim, todos os membros da organização devem desenvolver e contribuir para o pensamento estratégico.

Na aplicação da estratégia é possível distinguir quatro perfis de estrategos, considerando a atitude face ao risco e o tipo de pensamento, a saber: planificador, empreendedor, burocrático e reactivo.

Quadro 1 – Estilo de estrategos

		Tipo de pensamento	
		Sistemático	Intuitivo
Atitude face ao risco	Exploradora	Planificador	Empreendedor
	Conservadora	Burocrático	Reactivo

Fonte: Adaptado de FREIRE, Adriano - Estratégia: Sucesso em Portugal. 12ª ed. Lisboa: Verbo, 2008, p. 38.

O estilo planificador é o ideal perante uma envolvente previsível e estável, enquanto o estilo empreendedor se apropria a envolventes imprevisíveis e instáveis. Os outros dois estilos, o burocrático e reactivo, “são sempre desaconselhados para a formulação da estratégia de qualquer organização, devido à sua essência conservadora” (Freire, 2008: 40).

O conceito de pensamento estratégico que foi identificado, nas suas diferentes matrizes, por Mintzberg (1998) com a categorização de dez escolas de pensamento estratégico, através da metáfora de um safari feito pelos gestores à procura de um elefante – o pensamento estratégico. As primeiras nove escolas traduzem os contributos teóricos produzidos até ao final do século XX e a última escola constitui uma proposta integrativa das escolas anteriores. São elas:

- Escola do Desenho (ou Design);
- Escola do Planeamento;
- Escola do Posicionamento;
- Escola do Empreendedorismo;
- Escola Cognitiva;
- Escola da Aprendizagem;
- Escola do Poder;
- Escola Cultural;
- Escola Ambiental;
- Escola da Configuração.

Escola do Desenho

A Escola do Desenho ou Design defende que a estratégia é construída através dos meios internos disponíveis e das possibilidades que a envolvente oferece, ou seja, baseia-se numa metodologia que mais tarde veio a ser designada por análise SWOT. Esta escola enfatiza o processo de selecção e formulação da estratégia, através das seguintes etapas:

1. Conhecimento completo e consistente da envolvente;
2. Diagnóstico interno clarificando competências distintivas ao nível de produtos e mercados;
3. Identificação de estratégias alternativas;
4. Reconhecimento dos valores de ordem social em que apostar (questões ambientais, por exemplo).

Esta perspectiva tem a sua raiz em autores como Selznick e Chandler e foi reflectida nos trabalhos da Escola de Harvard, integrada desde a década de 60 do século passado por Learned, Christensen, Andrews e Guth, evidenciando assim a responsabilidade pela

formulação da estratégia no topo da organização, de forma clara e inequívoca, e subalternizando assim a implementação.

Escola do Planeamento

Desenvolvida em paralelo com a Escola do Desenho, a Escola do Planeamento tem como base teórica os trabalhos da autoria de H. Igor Ansoff, mas também os pressupostos da Escola do Desenho. “Em ambos os casos [Escola do Desenho e Escola do Planeamento], a formulação da estratégia consiste num processo deliberado racional que produz estratégias totalmente amadurecidas que deverão ser articuladas e depois formalmente implementadas” (Rosa e Teixeira, 2002: 49), porém, por um processo muito mais formalizado do que o entendido na escola de Harvard.

Estando o planeamento intimamente ligado às tomadas de decisão, o que esta abordagem acrescenta à anterior é o facto da formulação estratégica ser entendida como um processo formal e completo, constituído por várias etapas sucessivas e apoiado em técnicas e métodos de controlo (*checklists*).

Na obra *Corporate Strategy*, Ansoff apresenta o fluxo global de decisão dividido em cinco etapas fundamentais:

1. Análise de decisões preliminares de diversificação;
2. Análise de pontos fortes e fracos;
3. Revisão dos objectivos e análise de recursos;
4. Análise da indústria e definição de perfis de competência;
5. Decisão de diversificação.

Escola do Posicionamento

Michael Porter surge associado à Escola do Posicionamento que dominou as teorias de formação da estratégia durante a década de 80, também ela acumulando as experiências das anteriores escolas.

A Escola do Posicionamento defende que a estratégia é formada através de um processo controlado e distribuído por fases distintas, que são controladas através de *checklists*, tal

como as anteriores escolas, mas introduz um novo elemento na formulação de estratégias: selecção específica de estratégias, através da análise prévia do contexto.

Encontramos assim a verdadeira contribuição de Porter com as suas estratégias competitivas baseadas nas estratégias de carácter genérico: liderança nos custos, diferenciação e focalização, sendo que estas estão relacionadas com a escolha de produtos, mercados e tecnologia. Estas estratégias genéricas dão origem a três tipos de estratégias entendidas como principais, nomeadamente: crescimento diversificado; crescimento do negócio e crise.

Escola do Empreendedorismo

À semelhança das escolas anteriores, a Escola Empreendedora também situa a formulação da estratégia no topo das organizações. A principal premissa desta escola é que “qualquer organização precisa da visão de um líder criativo” (Mintzberg e Lampel, 2000: 27) que controlará a implementação da visão estabelecida.

Com uma vertente fortemente economicista, esta escola é difundida por Schumpeter e Cole, que defendem a centralização da estratégia nos líderes das organizações.

Escola Cognitiva

Com origem na Teoria da Decisão de Simon e March e fortemente influenciada pela Psicologia, a Escola Cognitiva evidenciou a formulação da estratégia como um processo mental, baseado no conhecimento, ou seja, sublinham-se os “aspectos cognitivos da criação da estratégia” e a “cognição como processamento da informação, mapeamento da estrutura do conhecimento e âmbito de conceitos” (Mintzberg e Lampel, 2000: 27-28). Mais tarde, uma nova corrente desta escola veio apresentar uma visão construtivista, na qual as estratégias são interpretações criativas.

Escola da Aprendizagem

Esta é a primeira escola que desafia os pressupostos das anteriores, identificando as estratégias como emergentes. Baseada nos trabalhos de Lindblom, Cyert e March,

Quinn e Mintzberg, a Escola da Aprendizagem defende as tentativas de agir como forma de aprender, sendo que as estratégias estão presentes em toda a organização ao longo do tempo.

Para Lindblom o desenvolvimento gradual de estratégias nas organizações é designado de *incrementalismo* e resultado de negociações. Na sequência da abordagem de Lindblom, Quinn desenvolve o conceito de *incrementalismo lógico* que “pretende ser uma descrição realista do processo de tomada de decisão estratégica, articulando o modelo racional da gestão estratégica, os sistemas de planeamento formal e também o modelo de tomada de decisões políticas” (Rosa e Teixeira, 2002: 105).

Por seu turno, Mintzberg distingue e valoriza dois tipos de estratégias: as deliberadas e as emergentes. As primeiras são o resultado das intenções da liderança da organização, enquanto as segundas surgem espontaneamente, à revelia de qualquer deliberação, previamente delineada.

Escola do Poder

A Escola do Poder entende a formulação da estratégia como um processo de negociação em que a estratégia tem por base o poder que pode ser utilizado no seio das organizações ou exteriormente nas relações com outras organizações.

Tendo como disciplina base a Ciência Política, esta visão do poder dirige-se tanto ao nível micro como ao nível macro, sendo que no primeiro caso o principal defensor é G. Allison e no segundo caso encontramos autores como Pfeffer e Salanick.

Escola Cultural

Os importantes estudos desta escola, desenvolvidos na Suécia por E. Rhenman e R. Normann, debruçam-se na cultura como forte influência no processo social que acompanha a formação da estratégia. A Escola Cultural dá relevância à dimensão cooperativa e colectiva das estratégias.

Escola Ambiental

A Escola Ambiental entende o processo de formulação da estratégia como respostas às forças externas da organização, ou seja, às exigências da envolvente.

Tendo como fontes teóricas M.T. Hannam e J. Freeman e outros teóricos da contingência, a Escola Ambiental traça fortes limites às opções estratégicas, pois estas são confrontadas com as condições ambientais.

Escola da Configuração

Por fim, a Escola da Configuração entende a formação das estratégias como um processo de transformação e é composta por duas correntes: uma em que a organização é vista como configuração e outra como transformação. Desenvolvida com raízes em Chandler, Mintzberg e Miles e Snow, esta escola pretende a integração dos pressupostos das outras escolas.

A obra *Strategy safari: a guided tour through the wilds of strategic management* de Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand e Joseph Lampel divide as dez escolas do pensamento estratégico em três categorias: prescritivas, descritivas e mistas.

Nas escolas tidas como prescritivas, que compreende as Escola do Desenho ou Design, Escola do Planeamento e Escola do Posicionamento, a formulação da estratégia é apresentada como uma prática racional e analítica, baseada em procedimentos tipificados. Nas escolas descritivas, que compreende a Escola do Empreendedorismo, a Escola Cognitiva, a Escola da Aprendizagem, a Escola do Poder, a Escola Cultural, a Escola Ambiental, a formulação da estratégia é apresentada com uma lógica heurística e sintética, baseada em processos. Finalmente, os autores apresentam a própria escola que propõem, a Escola da Configuração, como uma escola mista, onde a formulação da estratégia pode ter lugar, alternadamente, de acordo com os procedimentos das escolas prescritivas ou com os processos das escolas descritivas.

Em suma, existem várias formas que acompanham o processo de formulação de estratégias. Actualmente, assistimos à emergência de novos desenvolvimentos teóricos

com a combinação de algumas das escolas do pensamento estratégico evidenciadas, que abrem novas linhas de aprofundamento do conhecimento neste domínio científico.

Subalternizado ao pensamento estratégico, o planeamento estratégico visa contribuir para a formulação de estratégias, através de análise em reuniões próprias com os gestores de topo e os responsáveis pelo planeamento. Destas reuniões resultam planos formais e claros sobre quais as estratégias a seguir. O planeamento estratégico tem um papel de complemento em relação ao pensamento estratégico, assumindo funções mais ou menos relevantes consoante as situações organizacionais e os ambientes em que elas actuam.

Essas funções podem, segundo Freire, ser as seguintes:

- Catalizador (proporciona as informações e análises necessárias para que a gestão de topo conheça os aspectos estratégicos);
- Coordenação (desenvolve os documentos de síntese resultantes das análises e visões dos gestores recolhidas);
- Programação (os planos estratégicos são transpostos para a realidade através de políticas, programas ou acções, com uma programação dos recursos disponíveis);
- Comunicação (informar a gestão de topo dos planos estratégicos em vigor);
- Controlo (acompanhar a implementação dos planos estratégicos, salientando eventuais desvios no processo).

É importante reter que o planeamento (organizacional) não substitui a estratégia, uma vez que uma organização não deve descurar a estratégia traçada quando desenvolve o planeamento das suas actividades e processos.

Bilhim (2005) também distingue gestão estratégica de planeamento estratégico, referindo que na primeira estamos perante tomadas de decisão sobre as actividades a desenvolver para atingir os objectivos traçados, enquanto o planeamento estratégico compreende “a organização no seu todo em virtude de especificar a relação da organização com a sua envolvente geral e específica quanto à missão, objectivos, estratégias e plano de gestão da carteira de negócios/actividades” (p. 311).

A estratégia é implementada respeitando as hierarquias relacionadas e claramente diferenciados os processos de formulação e implementação. Anteriormente referimos os planos resultantes das reuniões que implementavam o planeamento estratégico e as estratégias delineadas nesse sentido. A estes planos chamamos *planos estratégicos* que promovem a realização dos objectivos traçados de forma rápida e económica, visando uma rentabilização temporal e económica. “O plano limita-se a explicitar e estruturar as visões estratégicas dos gestores num documento formal, de acordo com uma metodologia predeterminada” (Freire, 2008, p.31).

Para Santos (2004) a estratégia é executada através de um plano estratégico que funciona como um mapa para a aplicação das orientações traçadas e que deve ser elaborado de forma cuidada e aprofundada. É imprescindível que o plano traçado seja sustentável para a organização, caso contrário a aplicação da estratégia traduzir-se-á num enorme fracasso.

“O plano estratégico constitui a parte explicitada do processo de elaboração de uma estratégia, de forma a servir como orientação para a prática, quer quanto a conteúdos e formas de abordagem dos desafios, quer quanto às causas das decisões tomadas” (2004: 38).

Ainda na perspectiva de Santos, um plano estratégico deve ser coerente e consistente, profundo e sustentável.

Uma das características dos planos estratégicos é o dinamismo, pois estes são o resultado dos contributos dos colaboradores numa lógica consensual. Para além de dinâmicos, os planos estratégicos possuem uma “perspectiva integrada da actuação futura da empresa” (Freire, 2008: 34) e devem ser revistos periodicamente no sentido de se apurar a continuidade de tradução do pensamento estratégico.

Para Hussey (1999) o plano estratégico deve ser, fundamentalmente, a súmula da visão e dos objectivos organizacionais, evidenciando as suas hipóteses base e as questões estratégicas que decorrem da avaliação feita à organização (análise do ambiente e da concorrência); e ter em conta o aspecto inovador no planeamento e aplicação da estratégia, bem como o risco associado às alterações traçadas.

O plano estratégico deve ainda facilitar a comunicação organizacional a nível interno e externo, promover a motivação dos colaboradores, desenvolver mecanismos de controlo e auxiliar a coordenação de actividades.

Anteriormente mencionámos as aptidões necessárias à execução da gestão, isto é, as habilidades das quais o gestor precisava para gerir convenientemente uma organização. Estas capacidades voltam-se a aplicar quando falamos na promoção do pensamento estratégico por todos os colaboradores de uma organização, ou seja, é necessário que um gestor possua capacidades conceptuais, capacidades humanas e capacidades técnicas.

Concluimos assim que a Gestão Estratégica é um ramo da Gestão com múltiplos instrumentos para desenvolver os seus pressupostos no meio organizacional e que o campo da estratégia é dinâmico e incremental.

2.1.3. Principais ferramentas e instrumentos de gestão estratégica

A Gestão Estratégica no contexto empresarial apoia-se em vários instrumentos para a sua aplicação. É nosso objectivo identificar os instrumentos mais relevantes e explaná-los.

Deste modo, identificamos como instrumentos ou ferramentas de Gestão Estratégica, entre outros: o planeamento estratégico, a análise contextual PESTEL, o modelo do diamante, a análise dos grupos de interesse e o Balanced Scorecard.

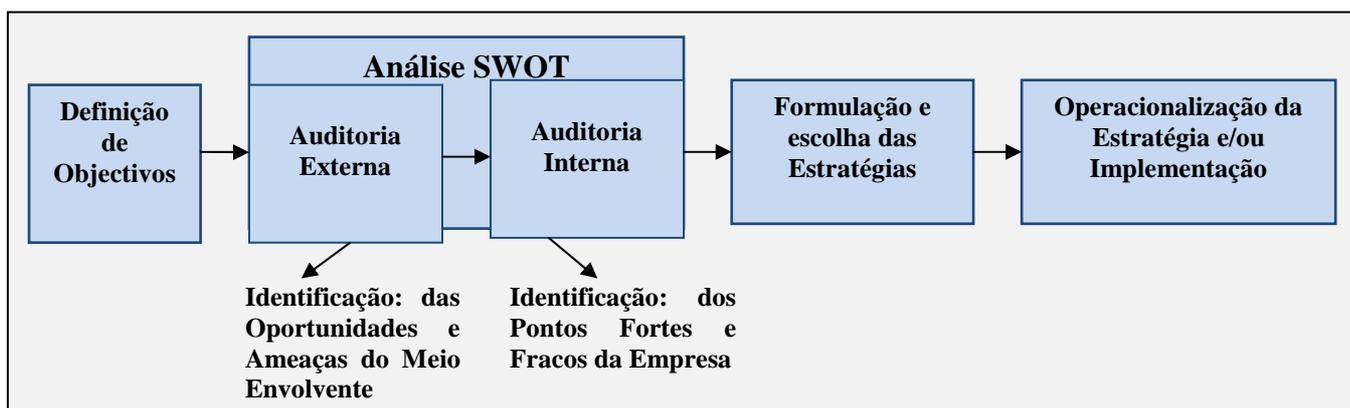
Planeamento estratégico

Retomando ao planeamento estratégico já mencionado no capítulo anterior, podemos ainda acrescentar a perspectiva de Johnson, Scholes e Whittington (2005) que salienta este como um conjunto de procedimentos cronológicos sistematizados, etapa a etapa, para desenvolver e implementar a estratégia de uma organização. O planeamento estratégico é na perspectiva destes autores um “sistema lógico de estabelecimento de

objectivos, análise e avaliação, resultando em intenções claramente articuladas da alta gerência de uma organização” (Johnson, Scholes e Whittington, 2005: 639).

De forma esquemática, o planeamento estratégico apresenta-se da seguinte forma:

Figura 6 - Etapas do processo de Planeamento Estratégico



Fonte: Adaptado de MINTZBERG, Henry, AHLSTRAND, Bruce, LAMPEL, Joseph - Strategy safari: a guided tour through the wilds of strategic management. London: Prentice Hall, 1998.

1ª Etapa: Definição dos Objectivos da Organização

A primeira etapa no planeamento estratégico consiste, inicialmente, em estabelecer os objectivos de planeamento para a organização como um todo e conseqüentemente para cada subunidade subordinada, isto é, nesta etapa o importante é decidir o que a organização quer fazer e a posição em que gostaria de estar.

2ª Etapa: Auditoria Externa

Após o estabelecimento dos objectivos, torna-se importante analisar o ambiente quer interno, quer externo da organização, sendo um elemento importante para este último, o conjunto de previsões feitas a respeito das condições futuras, uma vez que se parte do princípio de que sendo difícil controlar o ambiente, a incapacidade de prever significa a incapacidade para planear.

De uma forma mais concreta e de acordo com a Análise SWOT, a auditoria externa consiste numa análise do macro ambiente onde são analisadas as seis forças que afectam as empresas, a saber: políticas, económicas, sociais, tecnológicas, ecológicas e legais.²

Segundo Porter (anos 80), na análise sectorial ou, como lhe chamou, análise de indústria, existem cinco forças competitivas básicas do sector que influenciam o seu potencial de lucro, são elas: a ameaça de entrada de novos concorrentes; a rivalidade entre os concorrentes existentes; a ameaça de produtos ou serviços substitutos; o poder negocial dos clientes; e o poder negocial dos fornecedores.

3ª Etapa: Auditoria Interna

Nesta etapa, procura-se identificar os pontos fortes e os pontos fracos pertinentes à organização com a intenção de maximizar os pontos fortes, tornando-os em vantagens competitivas, e anular ou minimizar o impacto nocivo dos pontos fracos nas actividades da organização.

De um modo geral, a análise do ambiente interno consiste numa avaliação dos recursos internos da empresa, nomeadamente: humanos (experiência, capacidade, conhecimento; aptidões e apreciação de todos os funcionamentos da empresa); organizacionais (os sistemas e processos da empresa); físicos (instalações, equipamentos, localização geográfica, acesso a matérias-primas, tecnologia).

A auditoria externa e interna incorporam a chamada análise SWOT que é comumente mencionada como ferramenta da gestão estratégica. A análise SWOT consiste numa matriz que cruza elementos ao nível da envolvente externa de uma organização e da situação interna em que se encontra, para facilitar as escolhas estratégicas mais apropriadas em cada contexto e fase da vida da organização.

Com este propósito, e como diz Freire (2008) a relação de factores internos e externos que a análise SWOT possibilita deve dotar o estrategista da capacidade de transformar possíveis ameaças em novas oportunidades.

² Análise PESTEL, que será retomada no desenvolvimento deste capítulo.

Como se referiu antes, a matriz SWOT analisa oportunidades e ameaças, no contexto externo, e forças e fraquezas, no contexto interno.³ E tem as suas raízes na abordagem de Andrews e colegas da Escola de Harvard.

4ª Etapa: Formulação e Escolha das Estratégias

Após uma análise exaustiva de toda a envolvente externa e do ambiente interno procede-se à formulação e escolha da estratégia, por meio de técnicas analíticas de avaliação, análise de risco, curva de valor, entre outras mais focalizadas e direccionadas para a análise financeira.

Desta forma, e ao determinar alternativas disponíveis para atingir os objectivos e posterior análise estatística ou quantitativa dos factores envolventes em cada alternativa, é possível então chegar a uma decisão sobre qual o rumo a seguir, isto é, elaborar um plano.

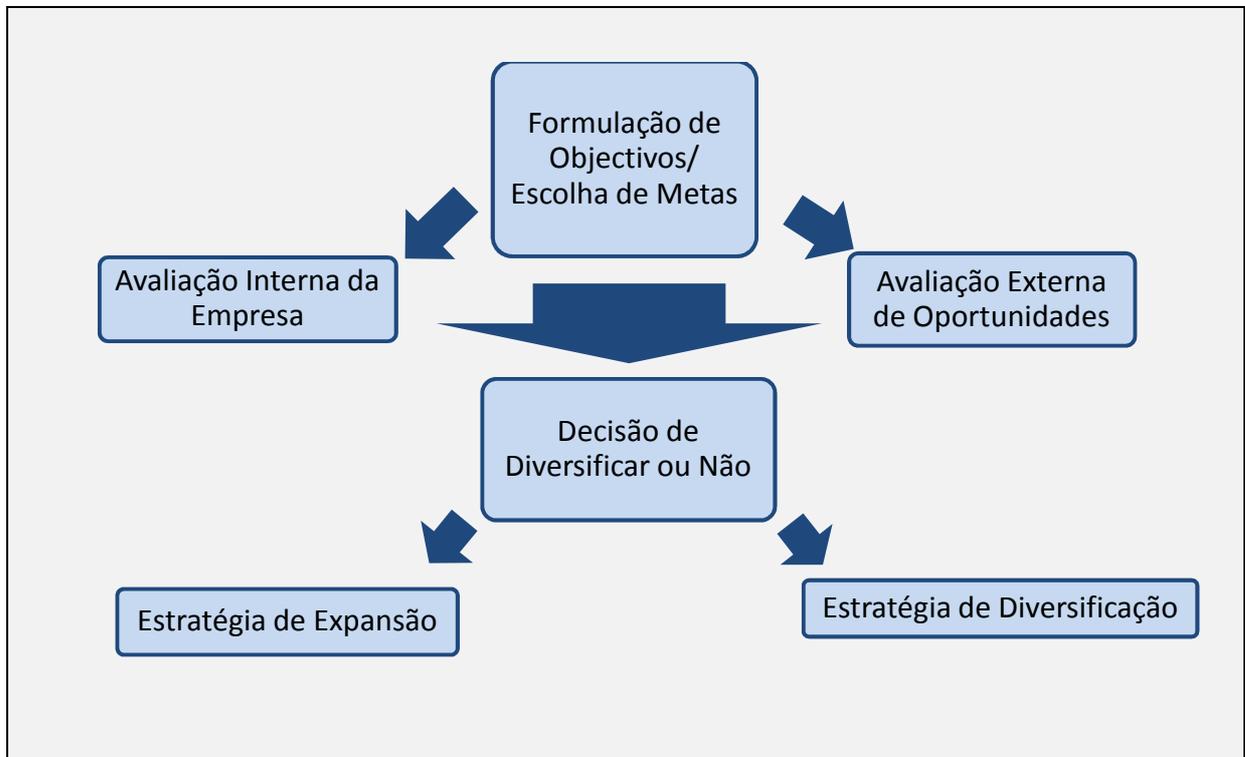
“As mudanças estratégicas são tão rápidas que algumas empresas devem dedicar-se a um exame permanente de produtos e mercados em busca de oportunidades de diversificação” (Ansoff, 1977: 105).

No seu livro *Estratégia Empresarial* (do original *Corporate Strategy*), Igor Ansoff explica que existe um processo de “busca” até se alcançar uma estratégia e divide este em etapas:

1. Escolha entre duas possíveis escolhas (diversificação ou não de produtos e/ou de mercados);
2. Selecção de um leque vasto de produtos e mercados em que a empresa poderá apostar;
3. Melhoramento do leque de produtos e de mercados, considerando as suas características e possíveis combinações. (1977: 21)

³ SWOT = *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*

Figura 7 - Processo de Formulação de Estratégias



Fonte: Adaptado de ANSOFF, H. Igor (1977), *Estratégia Empresarial* (tradução brasileira), São Paulo: McGraw-Hill

O crescimento das empresas pode seguir dois caminhos: o da expansão e o da diversificação. A expansão relaciona-se com o desenvolvimento de produtos, com o desenvolvimento de mercados e com a penetração em novos mercados. Assim, a optar por uma estratégia de expansão, as empresas podem apostar no desenvolvimento de produtos já existentes nos mercados habituais; no desenvolvimento de mercados, embora se produzam os mesmos produtos; ou ainda na penetração em novos mercados, usando os produtos já desenvolvidos. Ou seja, na expansão englobamos 3 dimensões da matriz estratégica de Ansoff. Por seu turno, a diversificação, talvez por ser a mais arriscada das estratégias, encontra-se isolada ao analisarmos a matriz de produtos e mercados e tem como pressuposto a aposta na produção de novos produtos a pensar na inserção em novos mercados.

Diversificar ou não os negócios é uma opção com riscos próprios e outros específicos da indústria onde se enquadra, portanto “é importante ajustar a estratégia de produtos-

mercados da organização à evolução do ciclo de vida da indústria e à variação das características do negócio” (Freire, 2008: 241).

5ª Etapa: Operacionalização de Estratégia e/ou Implementação

Um plano torna-se uma realidade quando é operacionalizado, pressupondo então transição de planeamento para acção. A implementação de um plano exige o uso de outras funções de gestão, como organização, direcção e controlo.

“Todas as estratégias precisam ser divididas em sub-estratégias para o sucesso da implementação” (Henry Mintzberg e Joseph Lampel, 2000: 47). O que significa que a operacionalização de estratégias dá origem a todo um conjunto de hierarquias, sendo que no topo estão os planos estratégicos abrangentes e de longo prazo, seguidos pelos planos a médio prazo, que por sua vez dão origem a planos de curto prazo.

Paralelamente, a esta hierarquia de estratégia existe também uma hierarquia de objectivos, uma de orçamentos e outra de programas de acção sob controlo, que se sobrepõem a uma entidade distinta da organização – divisão, departamento, filial ou indivíduo – para ser executado conforme o especificado.

Deste modo, “o planeamento estratégico, é evidentemente, uma tentativa de conciliação entre a atitude estratégica e a ideia de plano” (Martinet, 1989: 230). Martinet diferencia claramente o planeamento estratégico da gestão estratégica, evidenciando que o primeiro privilegia a futura posição de uma organização na evolvente, enquanto a gestão estratégica se debruça no “desenvolvimento de capacidades e competências internas que oferecerão à empresa a flexibilidade e invulnerabilidade requeridas” (Martinet, 1989: 278).

Nesta perspectiva, o planeamento estratégico impulsiona três funções essenciais:

- Provocar, organizar e gerir a mudança;
- Traçar um desenvolvimento coerente;
- Melhorar as performances.

Contudo, a realidade não decorre exactamente deste modo, existindo algumas opiniões relevantes acerca do insucesso do planeamento estratégico, designadamente a apresentação de Mintzberg na sua obra *Ascensão e Queda do Planeamento Estratégico*⁴. Este autor defende que o que ocorre actualmente é uma “programação estratégica” e não planeamento estratégico como se encontra definido teoricamente. Aponta como motivo para esta tendência o afastamento da criatividade e intuição como aspectos fundamentais do planeamento estratégico.

Mintzberg identifica alguns problemas relacionados com a aplicação feita do planeamento estratégico, a saber: o afastamento entre decisores e planeadores, o que provoca falhas na comunicação e na resolução de problemas (tal comportamento, obviamente, resulta em falta de motivação); o planeamento é substancialmente formal, enquanto a estratégia é informal, sendo, portanto, inconjugáveis.

Para o autor o planeamento estratégico, como inicialmente foi formulado (por autores como Ansoff ou Lorange), entrou em queda, pois descuroou a criação da estratégia. Por este motivo é necessário investir na flexibilidade e criatividade do planeamento, sendo que estas características são determinantes nos dias de hoje.

Conclui-se, assim, que é necessário reinventar o planeamento estratégico enquanto instrumento da gestão estratégica no contexto organizacional.

Análise contextual PESTEL

A envolvente externa ou ambiente de uma dada organização é composta por várias “camadas”, como refere Johnson, Scholes e Whittington (2005), a saber (de dentro para fora): concorrentes e mercados, segmentos ou sectores, e macroambiente.

É precisamente no nível do macroambiente que podemos identificar outra ferramenta de gestão estratégica no contexto organizacional: a análise PESTEL, que classifica as influências ambientais em seis tipos de factores:

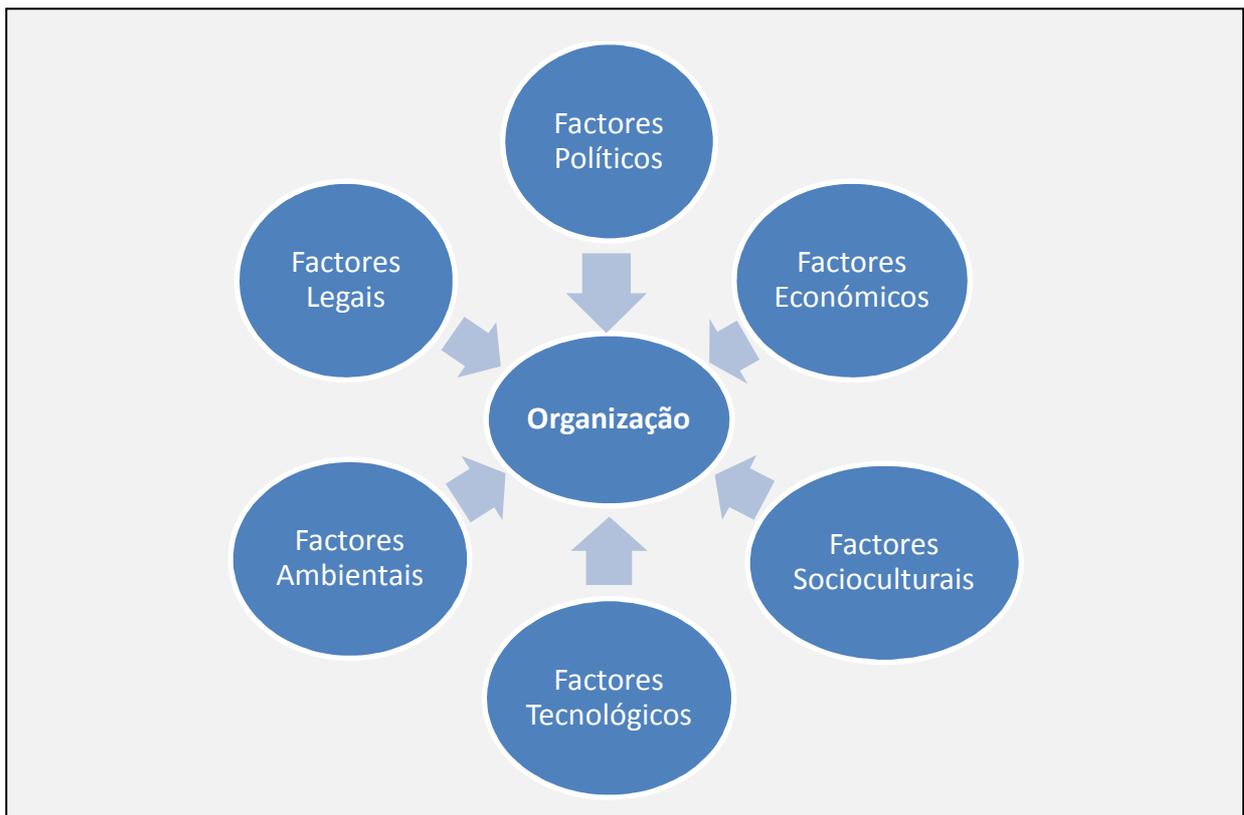
- Políticos;

⁴ Tradução brasileira do original *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Great Britain: Prentice Hall Europe, 1994.

- Económicos;
- Sociais (ou Socioculturais para alguns autores);
- Tecnológicos;
- Ecológicos (ambientais);
- Legais.

Este modelo de análise da envolvente externa tem influências na mudança e portanto é necessário considerar os principais condutores da mudança, entendidos como “forças que afectam a estrutura de um segmento, sector ou mercado” (Johnson, Scholes e Whittington, 2005: 105), que são: a globalização de mercado, a globalização de custo, a globalização de concorrência e a globalização de políticas governamentais.

Figura 8 – Análise PESTEL



Fonte: Adaptado de JOHNSON, Gerry, SCHOLETS, Kevan, WHITTINGTON, 2005, p.104

A análise PESTEL traduz uma visão mais completa ao ambiente das organizações ao acrescentar às dimensões tradicionais o factor ecológico, aspecto que tem ganho relevância nas actividades das organizações de todos os sectores da economia.

Modelo do diamante

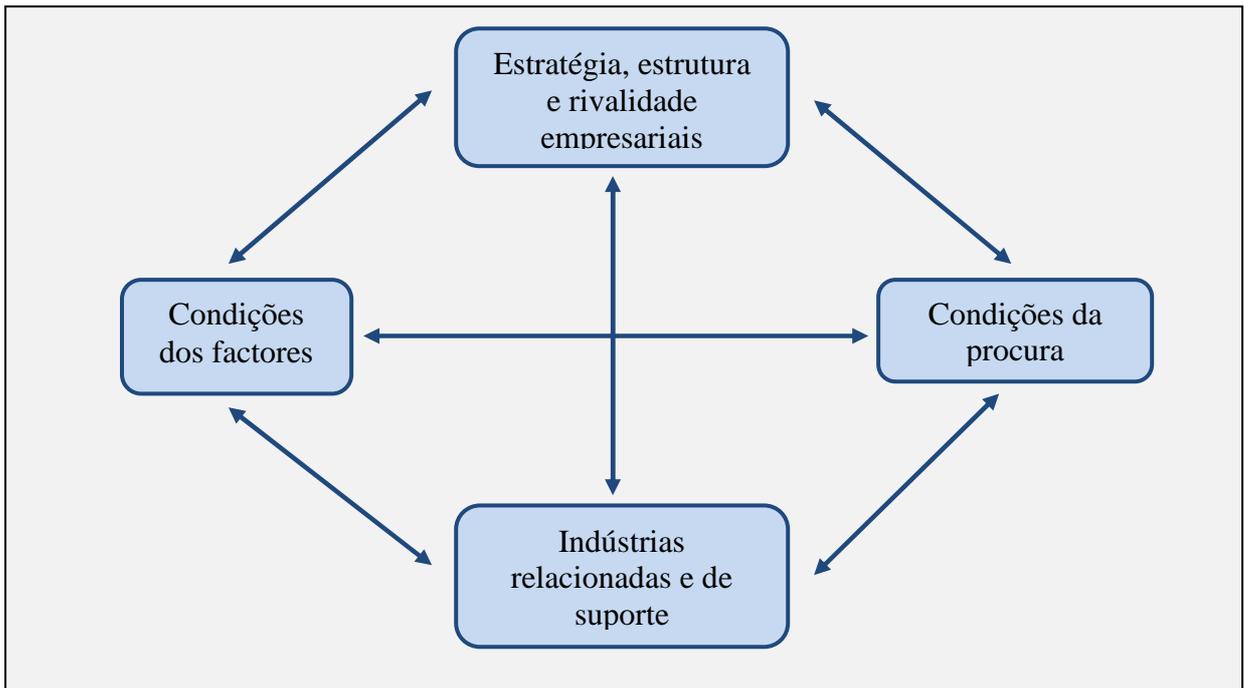
Da responsabilidade de Michael Porter encontramos como ferramenta de gestão estratégica o modelo do diamante que consiste no apuramento das condições para a competitividade internacional de um país para um dado sector económico, através de quatro elementos distintos (Freire, 2008):

- Condição dos factores (disponibilidade total de recursos necessários ao desenvolvimento das actividades industriais, agrícolas e de serviços);
- Condição da procura (natureza das preferências pelos produtos produzidos);
- Indústrias relacionadas e de suporte (fornecimento e relação com indústrias competitivas a nível internacional);
- Estratégia, estrutura e rivalidade empresariais (as estratégias e as estruturas de um determinado conjunto de empresas presentes num espaço territorial e nível de rivalidade entre elas).

O diamante de Porter pode ter os seguintes usos:

- pelos governos, para decidir as políticas capazes de fomentar vantagens competitivas nos segmentos relevantes a nível nacional;
- dentro de um mesmo país, para apurar a competitividade das várias regiões (grande importância no âmbito das políticas económicas regionais);
- pelas organizações, para identificar quais as vantagens domésticas capazes de criar vantagem competitiva em relação a outras organizações.

Figura 9 – Modelo do Diamante



Fonte: Adaptado de JOHNSON, Gerry, SCHOLES, Kevan, WHITTINGTON, Richard, 2005, p.109

No fundo, o diamante de Porter tenta esclarecer que países (nações) dispõem das condições óptimas para serem mais competitivos e quais as indústrias e segmentos de mercado mais competitivos em cada país.

Análise de Grupos de Interesse ou *Stakeholders*

O ambiente organizacional é repleto de actores que podem ser enquadrados em várias tipologias, como por exemplo: trabalhadores, clientes, fornecedores, parceiros. Existindo vários tipos de actores é fácil encontrar grupos e geralmente esses grupos constituem-se como *grupos de interesse*.

Bilhim (2005) apresenta como motivos para a constituição de grupos de pessoas os seguintes: segurança, status, auto-estima, afiliação, poder e alcançar objectivos. Tal facto justifica as comuns definições que encontramos para grupos de interesse como sendo um conjunto de pessoas que partilham um objectivo ou interesse. Pereira (2000: 4) define grupo de interesse como “uma organização de tipo associativo em que os seus membros partilham pelo menos um interesse comum (mas não muitos interesses) e que actua no sentido da prossecução desse interesse”.

Os grupos de interesse podem também surgir na literatura da gestão estratégica como partes interessadas ou ainda, na literatura anglo-saxónica, como stakeholders. Cabe portanto identificar a teoria subjacente ao conceito de partes interessadas, citando, para o efeito, Banerjee *et al.* citado em Cunha, Rego e Cabral-Cardoso:

“A teoria das partes interessadas baseia-se na noção de que os objectivos prosseguidos pela organização estão associados aos objectivos dos vários detentores de interesses, sendo estes definidos como indivíduos ou grupos que podem afectar ou ser afectados pelo alcance dos objectivos de uma organização” (2007: 402).

Na abordagem elaborada por Johnson, Scholes e Whittington (2005: 215) os stakeholders “são pessoas ou grupos que dependem de uma organização para atingir suas metas e de quem, por sua vez, a organização depende”. Salientam que qualquer pessoa pode pertencer a mais que um grupo de stakeholders e diferenciam ainda os stakeholders externos consoante a natureza das relações mantidas com a sociedade:

- stakeholders do ambiente de mercado (fornecedores, concorrentes, distribuidores, accionistas);
- stakeholders do ambiente social/político (legisladores, reguladores, agências governamentais);
- stakeholders do ambiente tecnológico (agências de padrões e proprietários de tecnologias competitivas).

Ainda na senda destes autores, são identificados dois aspectos: que investimento pretende dado grupo de interesse fazer no que respeita aos objectivos da organização e na escolha de estratégias e que poder tem, de facto, para operar esse investimento. Estes aspectos podem ser reflectidos num *mapa de stakeholders*, que espelha o poder conjugado com o interesse, resultando na seguinte matriz:

Quadro 2 – Mapa de Stakeholders – matriz poder/interesse

		Interesse	
		Baixo	Alto
Poder	Baixo	A Esforço mínimo	B Manter informados
	Alto	C Manter satisfeitos	D Intervenientes principais

Fonte: Adaptado de JOHNSON, Gerry, SCHOLES, Kevan, WHITTINGTON, Richard, 2005, p.218

A leitura que as organizações devem fazer de cada um dos quadrantes desta matriz deve ser a seguinte:

- Grupo de stakeholders A – requer a monitorização mínima;
- Grupo de stakeholders B – deve ser mantido informado pois pode ser importante na influência de stakeholders mais importantes;
- Grupo de stakeholders C – deve permanecer satisfeito, pois é poderoso e é um dos potenciais intervenientes principais;
- Grupo de stakeholders D – deve ser considerado na escolha das novas estratégias pela organização, pois são poderosos e muito interessados nas estratégias da organização.

Esta matriz permite às organizações tomarem decisões considerando os grupos dos seus stakeholders, pois permitem entender se:

- a estrutura organizacional é correctamente apreendida pelos stakeholders (quais são de facto os níveis de interesse e de poder);
- existem bloqueios ou facilitadores de estratégias e como se pode responder a estas situações;
- existe a necessidade de reposicionar determinados stakeholders e se isso é viável;
- existe a necessidade de manter o nível de interesse ou de poder de alguns stakeholders (Johnson, Scholes e Whittington, 2005: 218-219).

Por seu turno, Edward Freeman (2010), mentor dos stakeholders e da correspondente teoria, identifica os stakeholders como uma peça essencial no planeamento estratégico,

esclarecendo que existem vários grupos com influência nas tomadas de decisão empresariais, como por exemplo o governo, associações de empresas ou sindicatos. Na sua análise de stakeholders, Freeman posiciona no meio envolvente os seguintes grupos: proprietários (numa lógica empresarial, accionistas e, numa lógica do sector público, dirigentes); clientes; funcionários; e fornecedores.

Balanced Scorecard

Com a globalização da ideia de que para gerir é necessário medir, a medição da performance, que era já considerada nos sistemas de gestão organizacional, começou ela própria a ser gerida. A gestão da performance respeita, segundo Pinto (2007), uma sequência lógica, começando pela (1) medição da performance, seguida do (2) relato dos seus resultados, o que origina a terceira etapa (3) gestão e controle da performance, e, por fim, (4) a melhoria da performance.

“A gestão da performance deve ser vista pelas organizações como um conjunto de actividades desenvolvidas numa sequência lógica. A gestão e controlo da performance não constitui um fim em si mesmo, mas é um passo intermédio importante, a partir do qual são desencadeadas as acções de melhoria, que constituem o objectivo final do processo” (Pinto, 2007: 29).

É fundamental considerarmos que a performance organizacional está intimamente ligada às pessoas que constituem a organização; aos processos desenvolvidos; às infra-estruturas que compõem a organização; e às competências que as pessoas têm e desenvolvem no contexto organizacional.

Para uma efectiva gestão da performance as organizações tiveram de recorrer a ferramentas, de base tecnológica, que possibilitassem uma gestão da performance ao nível das estratégias a implementar e dos objectivos a concretizar. Deste modo, surge o Balanced Scorecard (BSC).

O Balanced Scorecard é actualmente a mais mediática ferramenta de gestão estratégica. Oriundo dos trabalhos de Kaplan e Norton, professores da Universidade de Harvard,

que publicaram em 1992 na *Harvard Business Review*, o primeiro artigo sobre esta metodologia, e em sequência editaram, em 1996, o primeiro livro cujo título é *The Balanced Scorecard*, o Balanced Scorecard surge após as conclusões de que apenas os indicadores financeiros não eram suficientes para permitir o desenho e implementação de uma visão estratégica.

O papel do BSC na performance “traduz-se na sua capacidade para alinhar, integrar e interagir com outras metodologias de melhoria, criando um painel de comando estratégico adaptável a qualquer tipo de organização – empresa, serviço público ou organização sem fins lucrativos” (Pinto, 2007: 33).

Na base do surgimento desta metodologia, relativamente recente, esteve a necessidade de encontrar uma ferramenta que incorporasse o valor dos activos intangíveis e intelectuais, como a satisfação dos clientes, a capacidade de inovação, as capacidades e qualidades dos trabalhadores, entre outras, por forma a complementar as tradicionais medidas financeiras, possibilitando, em consequência, a melhoria do processo de tomada de decisão das organizações. Deste modo, segundo Kaplan e Norton, o BSC pode ser definido como um sistema complementar às medidas financeiras tradicionais, fornecendo um conjunto de informações que propicia à gestão uma rápida e melhor compreensão do negócio e da estratégia organizacional.

A necessidade de fundo que está na origem da criação e implementação do BSC, enquanto ferramenta da gestão estratégica, relaciona-se em muito com a carência sentida pelas empresas de uma informação sucinta e fidedigna acerca da performance e dos resultados estratégicos que eram efectivamente alcançados.

O Balanced Scorecard tem como objectivos principais definir, comunicar e executar a estratégia. “Para Kaplan e Norton a estratégia é um conjunto de hipóteses. A estratégia representa a deslocação (o caminho) da organização da situação actual para um futuro desejável, expresso na visão” (Pinto, 2007: 66).

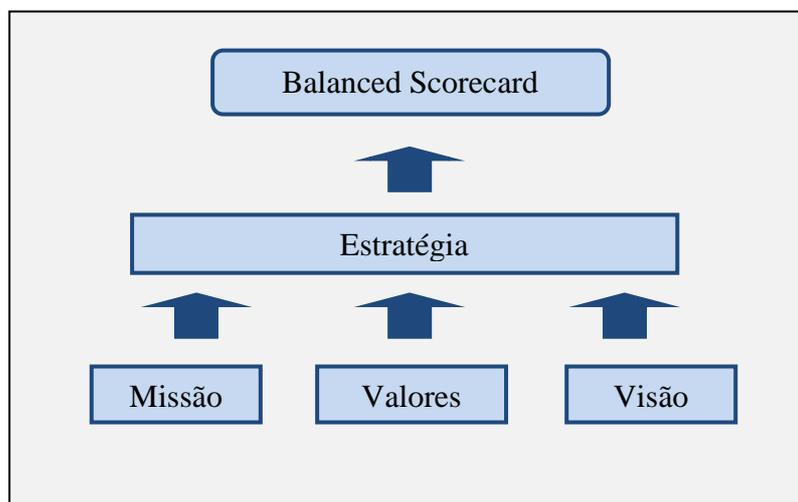
As capacidades desta nova ferramenta de gestão foram rapidamente demonstradas quando algumas empresas, que a começaram a utilizar, obtiveram resultados bastantes

positivos. Na verdade, a aplicação desta ferramenta em algumas empresas possibilitou a sua evolução e potenciou o seu crescimento e desenvolvimento, tornando o BSC uma ferramenta muito mais útil e de carácter mais abrangente do que o proposto inicialmente.

De facto, o BSC tornou-se num elemento fundamental para comunicar e avaliar a estratégia em toda a organização, ultrapassando assim o seu propósito inicial como ferramenta complementar aos indicadores financeiros e passando a ser visto como uma poderosa ferramenta de gestão estratégica, sendo mesmo considerado, por algumas perspectivas, um verdadeiro modelo de gestão assente em quatro conceitos fundamentais, são eles:

- Missão;
- Valores;
- Visão;
- Estratégia.

Figura 10 – Pilares do Balanced Scorecard

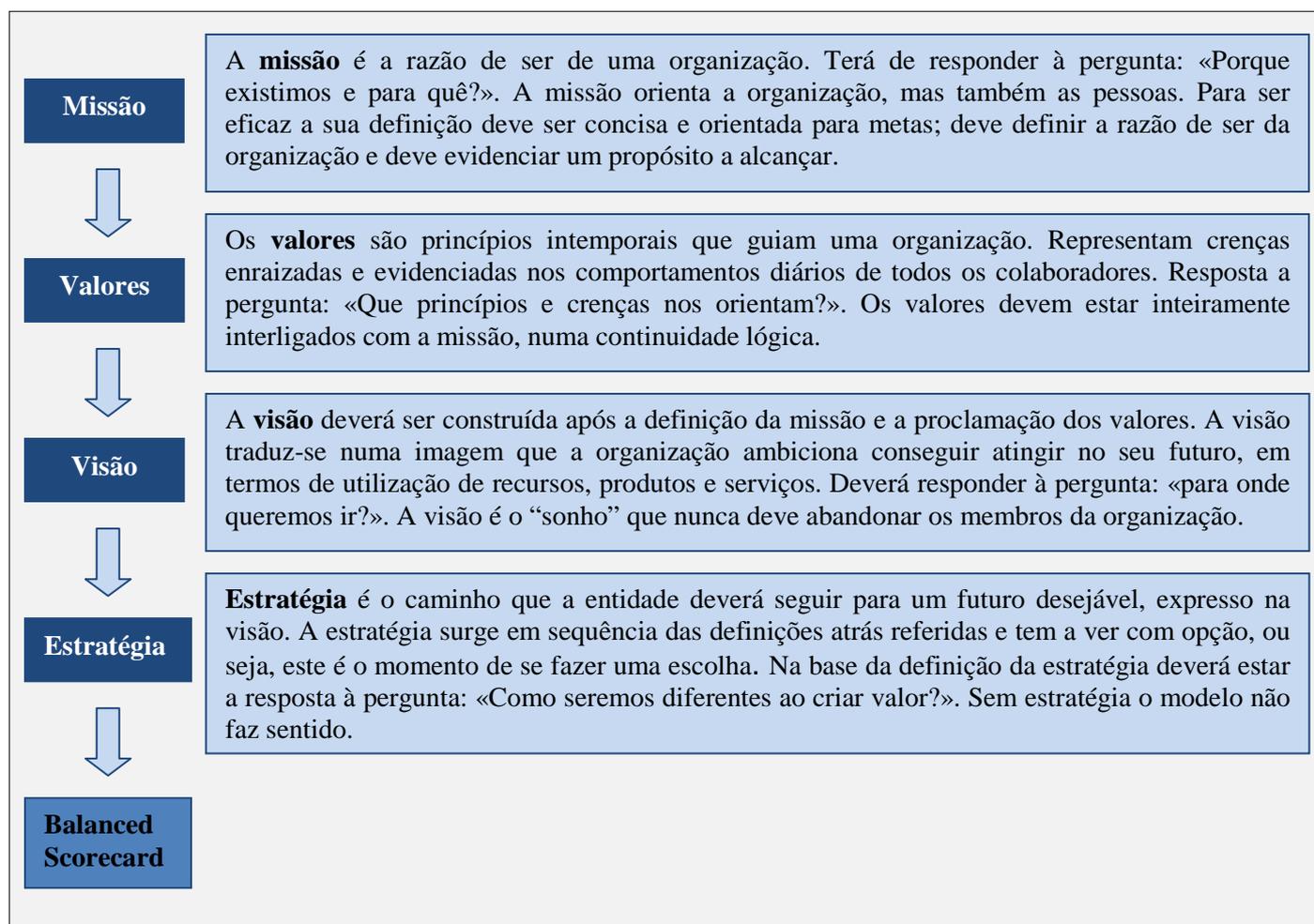


Fonte: PINTO, Francisco – Balanced Scorecard. Alinhar mudança, estratégia e performance nos serviços públicos. 1ªed. Lisboa: Edições Sílabo, 2007, p. 56

Importa assim definirmos, ainda que sinteticamente, estes quatro conceitos basilares, referindo desde logo que a estratégia surge numa sequência lógica (Missão, Valores e Visão) e constitui o tema central do Balanced Scorecard. Assim, e para melhor se

compreender tanto os conceitos como a lógica intrínseca ao BSC, apresentamos a seguinte figura:

Figura 11 – Conceitos e Sequência do Balanced Scorecard



Fonte: Adaptado de PINTO, Francisco – Balanced Scorecard. Alinhar mudança, estratégia e performance nos serviços públicos. 1ªed. Lisboa: Edições Sílabo, 2007, p. 61

A definição destes conceitos acompanha a fase da formulação estratégica, etapa precedente à elaboração do plano estratégico, bem como outros conceitos, designadamente: linhas de orientação estratégica, metas, objectivos ou iniciativas estratégicas. Caldeira (2009) explica que o plano estratégico, essencialmente, espelha uma visão a médio/longo prazo (habitualmente três anos) e pretende ser um auxílio na posterior elaboração dos planos de actividades organizacionais. Este mesmo autor atribuiu as seguintes perguntas aos conceitos mencionados:

- **Missão** – “Quem somos? O que fazemos?”;
- **Visão** – “Para onde vamos? Como queremos ser reconhecidos?”;

- **Valores** – “Que cultura devemos respeitar? O que é importante para nós?”;
- **Linhas de orientação estratégica** – “Quais as nossas grandes linhas de acção? Qual o caminho a seguir? Qual o plano de jogo?”;
- **Objectivos** – “Que objectivos pretendemos alcançar?”;
- **Metas** – “Qual a nossa ambição?”;
- **Iniciativas estratégicas** – “Que projectos críticos teremos de executar para concretizar a estratégia?”.

Através destes conceitos e perguntas associadas, claramente percebemos que o plano estratégico organizacional é um documento fundamental na gestão da organização e na implementação de uma estratégia consistente e ainda que “obriga” as organizações a pensarem estrategicamente e a definirem o seu caminho, ou seja, a clarificarem a estratégia que lhes permitirá a criação de valor.

Não mencionado ainda, mas de grande importância no contexto de aplicação do BSC, é o conceito de **indicador**. De natureza quantitativa, é definido por Pinto (2007: 66) como “um standard utilizado para medir e comunicar a performance, tendo como referência metas fixadas.” É ainda sublinhado pelo mesmo autor como conceito muito importante neste contexto, uma vez que o BSC pretende medir a performance organizacional, destacando dois tipos de indicadores essenciais na aplicação desta metodologia: indicadores de resultados (focados no passado) e indicadores indutores (focados no futuro).

Cabe sublinhar tal como Cruz (2005: 86) que o Balanced Scorecard “não é uma ferramenta de formulação da estratégia, mas de apoio à clarificação e execução da estratégia”, embora Caldeira (2009: 37) nos recorde que “existem organizações que se suportam na metodologia BSC para definir a própria estratégia”.

“Um dos factores críticos no sucesso das estratégias passa pela própria implementação da estratégia, pois nem sempre as organizações conseguem executá-la. Torna-se assim fulcral garantir a existência de meios internos para a sua implementação. [...] De forma a garantir o sucesso da implementação do plano estratégico, torna-se imprescindível o

acompanhamento, no curto prazo, da implementação e execução da estratégia” (Caldeira, 2009: 34).

É precisamente na implementação e execução da estratégia que o Balanced Scorecard ganha destaque no meio organizacional. O BSC faz uma combinação entre quatro perspectivas distintas: financeira, clientes, processos, e aprendizagem e crescimento. Em cada uma destas perspectivas são fixados objectivos e indicadores que, através de relações causa-efeito, resultarão num modelo de mapeamento da performance, capaz de apoiar a gestão de topo das organizações e a tomada de decisão.

Perspectiva Financeira

Perspectiva situada no topo do Balanced Scorecard tipicamente empresarial ou de organizações que visam lucros, a perspectiva financeira debruça-se nos resultados financeiros ou nas mais-valias para os accionistas que uma estratégia pode ou não originar.

Perspectiva Clientes

Esta perspectiva visa conhecer bem os clientes, pois o principal objectivo é satisfazê-los e fidelizá-los. Existe aqui, portanto, uma aposta nos clientes-alvo, ou seja, nos que são mais rentáveis (economia privada) ou decisivos (economia pública e social).

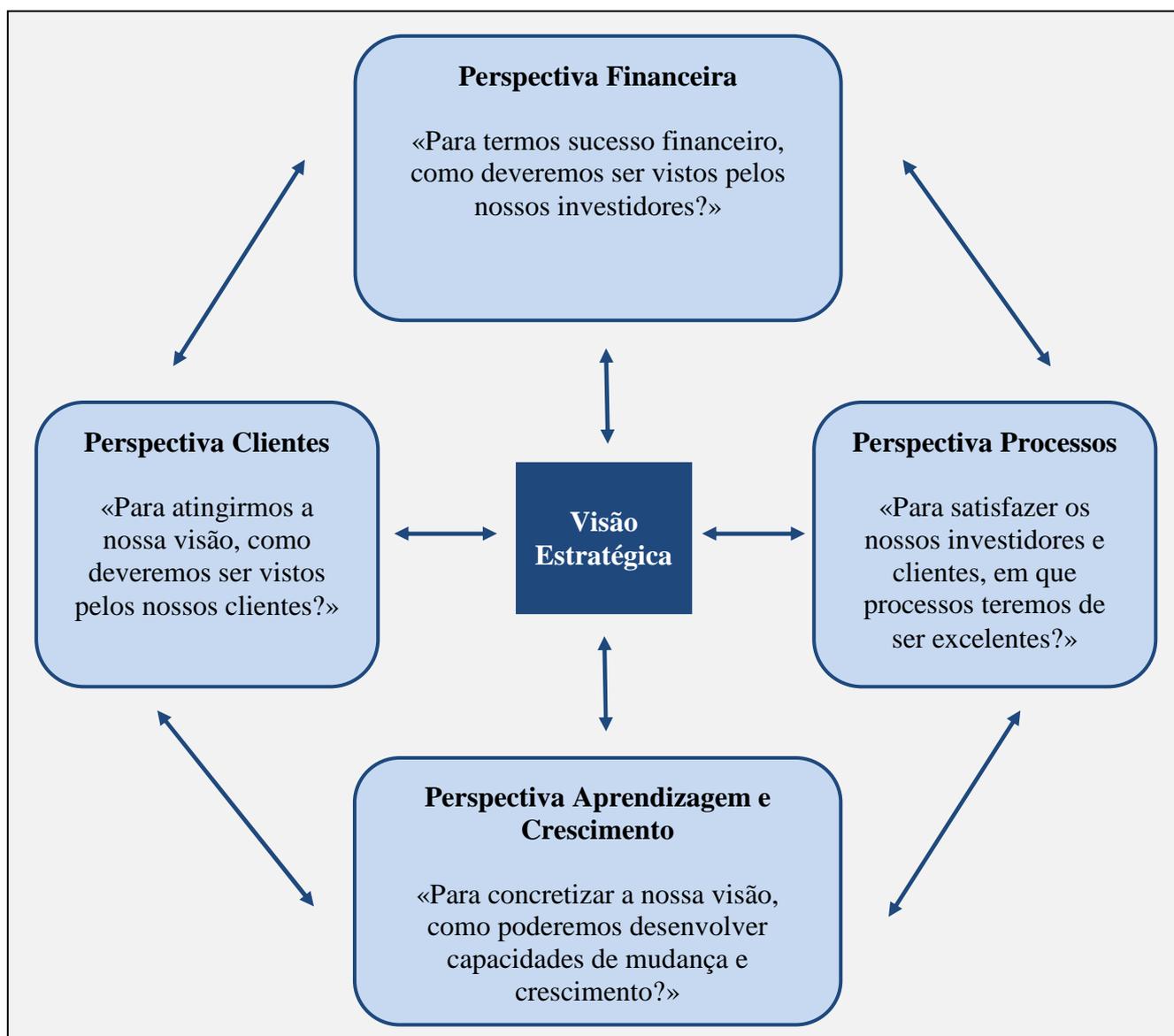
Perspectiva Processos (Internos)

Esta perspectiva representa o ponto de vista das pessoas que executam o trabalho na organização de forma a identificar os processos internos cruciais para alcançar os objectivos de mercado/sociedade e do efeito destes nos financeiros e aumentar a satisfação dos clientes.

Perspectiva Aprendizagem e Crescimento

“Nesta perspectiva procura-se acompanhar as competências necessárias para realizar os objectivos estratégicos e criar as condições para o crescimento sustentado. Estas competências prendem-se fundamentalmente com o potencial humano e a capacidade dos sistemas e tecnologias de informação. A capacidade de aprendizagem e de inovação está cada vez mais ligado ao valor da organização” (Jordan, Neves e Rodrigues, 2008: 272-273) Incluindo assim valores intangíveis como capital humano, capital informação ou capital organizacional.

Figura 12 – Balanced Scorecard



Fonte: PINTO, Francisco – Balanced Scorecard. Alinhar mudança, estratégia e performance nos serviços públicos. 1ªed. Lisboa: Edições Sílabo, 2007, p. 39

Anteriormente mencionámos as relações de causa-efeito que se geram entre as quatro perspectivas do Balanced Scorecard, cabe agora explicá-las e frisar que, para além de constituírem uma das características diferenciadoras de outro sistema de medição de performance, também se verificam ao nível dos objectivos, metas e indicadores. Deste modo, as relações de causa-efeito permitem verificar se o BSC está a incidir de facto na estratégia estipulada pela organização.

As relações de causa-efeito são retratadas nos mapas estratégicos que funcionam como quadro da estratégia, ou seja, os objectivos são definidos e inseridos no mapa estratégico, tornando possível relacioná-los entre si e descobrir possíveis correlações entre as quatro perspectivas.

Kaplan e Norton (2004: 30) esclarecem que um mapa estratégico do BSC fornece um quadro ilustrativo de como é feita a ligação dos activos intangíveis aos processos de criação de valor. Já para Caldeira (2009: 45):

“o mapa estratégico é a ferramenta que torna possível o acompanhamento estratégico. Constitui um *tableau de bord*⁵ em matriz, onde os objectivos estratégicos da organização gerando relações entre si, se encontram disciplinados na horizontal pelas perspectivas (Cliente, Financeira, Processos e Aprendizagem) e enquadrados verticalmente pelos vectores estratégicos.”

Os mapas estratégicos são fundamentais para comunicar e operacionalizar a estratégia e deste modo, surgiram os mapas estratégicos por direcção, departamento, divisão, essencialmente mapas estratégicos dentro do mapa estratégico da organização, o que permite que a comunicação e a operacionalização da estratégia e dos seus objectivos associados seja melhor sucedida. Esta técnica é conhecida como o *desdobramento em cascata*.

⁵ Ferramenta de gestão utilizada pelas organizações anteriormente ao BSC, embora tenham em comum muitas características. Jordan, Neves e Rodrigues (2008: 227) referem que os *tableaux de bord* “produzem informações de acompanhamento e de controlo, facilitam a comunicação e o diálogo a todos os níveis e cumprem a sua missão ajudando o gestor na tomada de decisão. [...] constituem um conjunto de diversas informações estruturadas de forma piramidal, paralelo à hierarquia dos centros de responsabilidade.”

Outra componente do Balanced Scorecard e nomeadamente dos mapas estratégicos são os já mencionados vectores estratégicos que são definidos por Caldeira (2009: 48) da seguinte forma:

“Os vectores estratégicos são as grandes linhas orientadoras da organização. Representam o caminho que deve ser seguido pela organização durante o horizonte temporal do seu plano estratégico, para que a missão se cumpra e a organização consiga ver a sua missão concretizar-se.”

Deste modo, caracterizamos o Balanced Scorecard como uma ferramenta de gestão estratégica fortemente relacionada com a medição e alinhamento da performance que rapidamente se tornou uma ferramenta de comunicação no seio das organizações. De salientar que as organizações recorrem ao BSC para a execução e implementação da estratégia, sendo que esta tem de se encontrar previamente definida. Fundamentalmente, a metodologia do Balanced Scorecard serve para operacionalizar conceitos inerentes à estratégia traçada pela organização e é uma forma de obter os resultados da performance, permitindo monitorização e comparação de dados.

2.2. Caracterização da Administração Pública Portuguesa: desenvolvimento do quadro actual

A literatura disponível acerca da administração pública portuguesa e da sua reforma é inconsistente e dispersa, existindo uma proliferação de tentativas de reforma e uma ausência de instrumentos operacionais. O inverso acontece no que respeita a literatura internacional sobre o tema, em que facilmente encontramos textos concisos acerca das transformações pelas quais a administração pública de diversos países passou, bem como os resultados efectivamente originados. Assistimos, assim, a uma forte influência de contributos de origem anglo-americana nas reformas da administração pública no panorama nacional. Torna-se, portanto, difícil definir concretamente a administração pública enquanto área científica, bem como conceitos, metodologias e teorias a ela inerentes, em relação a áreas como a Gestão, por exemplo. São vários os autores que referem as dificuldades de sedimentação da ciência da Administração nas universidades e estabelecimentos de ensino.

Podemos, no entanto, definir como funções basilares da administração pública a preparação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, a regulação, a prestação de serviços e o fomento de políticas públicas. Também os domínios de acção que cingem a administração pública são vários: soberania (administração orçamental e financeira, cidadania, justiça, defesa, segurança interna, relações externas), desenvolvimento económico (agricultura, pesca, comércio, turismo indústria, energia, serviços, tecnologias de informação), progresso social (habitação, educação, saúde, emprego, segurança social, inserção), conhecimento (educação, formação profissional, ciência, tecnologia, cultura), e condições e qualidade de vida (infra-estruturas). Dada a diversidade na administração pública, vários são os destinatários dos serviços prestados pelo Estado, nomeadamente os cidadãos e as empresas como principais destinatários, mas também outras organizações (não governamentais, por exemplo), a sociedade no geral, bem como o próprio Governo, administração pública e os seus funcionários. No referente às entidades envolvidas neste contexto da administração pública tipificam-se as seguintes: direcções-gerais ou equiparados, institutos públicos, fundações públicas, conselhos ou comissões, grupos de projecto ou missão (Neves, 2002).

Quadro 3 – Domínios e Funções do Governo e da Administração Pública

		Funções					
		Políticas Públicas	Regulação	Prestação de Serviços	Fomento/Apoio	Logísticas	
Domínios	Soberania	D E S T I N A T Á R I O S	Cidadãos				
			Empresas				
			Outras Organizações				
	Desenvolvimento Económico		Sociedade				
			Governo				
	Administração Pública						
	Funcionários Públicos						
Progresso Social							
Conhecimento		Direcções-gerais ou equiparados					
		Institutos					
		Fundações					
		Comissões/Conselhos					
Condições e Qualidade de vida		Grupos de missão/Projecto					

Fonte: NEVES, Arminda – Gestão na Administração Pública. 1ª ed. Cascais: Pergaminho, 2002, p. 42

Entendemos portanto a administração pública como uma realidade ampla e complexa que poderá ser dividida em três grupos conforme a relação com o Estado:

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

Podemos identificar uma certa hierarquização relativa à subordinação destes tipos de administração em relação ao Estado, uma vez que a dependência da administração directa do Estado é conforme o próprio nome indica directa e as entidades da administração autónoma são apenas tuteladas pelo Estado, possuindo personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira e constituindo assim a administração indirecta do Estado.

A Administração Pública é composta pelo Sector Público Administrativo (SPA) e pelo Sector Público Empresarial ou Sector Empresarial do Estado. Assim,

“O SPA compreende as unidades institucionais que têm por finalidade principal a produção de serviços não comercializáveis destinados à satisfação de necessidades colectivas e/ou efectuam operações de redistribuição do rendimento e do património nacional. Os recursos destas unidades provêm principalmente de impostos e contribuições sociais obrigatórias, que incidem sobre os outros sectores e instituições residentes, recebidos por via directa ou indirecta. De acordo com esta definição estão integrados no SPA:

- A Administração Central, incluindo o Estado em sentido restrito e os organismo que dele dependem directamente (Fundos e Serviços Autónomos);
- A Administração Local, incluindo as Autarquias Locais e os Serviços Autónomos da Administração Local;
- A Segurança Social” (Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública, 1994: 23).

Por seu turno, o Sector Empresarial do Estado é comportado legalmente pelo Decreto Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, que no seu artigo 4º defina a missão deste sector da seguinte forma:

“A actividade do sector empresarial do Estado deve orientar-se no sentido da obtenção de níveis adequados de satisfação das necessidades da colectividade, bem como desenvolver-se segundo parâmetros exigentes de qualidade, economia, eficiência e eficácia, contribuindo igualmente para o equilíbrio económico e financeiro do conjunto do sector público.”

2.2.1. Evolução da reforma da Administração Pública em Portugal

Não é difícil encontrar a Administração Pública portuguesa caracterizada como uma estrutura rígida e pouco adaptável a mudanças. Contudo, esta tem acompanhado inúmeras alterações políticas, económicas e sociais. Deste modo, existindo “uma convicção consolidada que as estruturas administrativas são lentas na resposta, complexas nos procedimentos e pouco atentas às solicitações dos cidadãos, é também certo que não são estruturas imutáveis e que são capazes de responder a novos

desafios.” (Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública, 1994: 8).

Um bom exemplo que a mudança se encontra na Administração Pública portuguesa e que existe um esforço de melhoria e de adaptação às novas realidades é a submissão electrónica das declarações de rendimentos, processo que anteriormente era penoso e bastante burocrático, levando os cidadãos a gastarem horas na sua resolução. Actualmente, a submissão electrónica e a centralização de informação referente aos rendimentos dos portugueses, facilita a vida não só ao contribuinte, mas também aos próprios trabalhadores da AP que viram as secções de finanças desobstruídas. Com esta mudança também o Estado ganhou, tornando um processo mais eficiente e eficaz e até mesmo alcançando maiores níveis produtivos.

São diversos os problemas que podemos identificar na Administração Pública que originaram a reestruturação e modernização, particularmente:

- a centralização hierárquica nas estruturas de topo da administração, ou seja, nos ministérios que asseguravam o cumprimento das políticas, mas também se concentravam nas questões administrativas, tão consumidoras de tempo, ficando assim a descoberto a fraca responsabilização e iniciativa a nível individual;
- um sistema de recompensas desadequado, devido em muito à falta de avaliação de desempenho, que origina um produtividade profissional diminuta e uma constante desmotivação nos colaboradores;
- o elevado número de procedimentos administrativos impostos aos cidadãos coloca entraves não só na relação com estes enquanto utentes/clientes, mas também a nível interno, aumentando o carácter rotineiro e moroso da maioria dos procedimentos;
- o carácter impessoal da maioria dos procedimentos administrativos provoca avaliações incorrectas, erradamente fundamentadas, podendo em alguns casos criar situações de injustiça perante necessidades específicas de indivíduos em concreto, grupos ou instituições;
- a ausência de uma gestão por objectivos, focada nos resultados, o que, por certo, permitiria uma redução nos custos com a gestão do sector público e uma coordenação específica e coerente das actividades desenvolvidas.

O modelo de funcionamento das organizações modernas das sociedades desenvolvidas no mundo capitalista, defendido por Max Weber e baseado numa administração burocrática, difundiu-se após a Segunda Guerra Mundial em vários países ocidentais, influenciando não só o sector público como o privado.

Max Weber defendia um tipo ideal de administração burocrática que estimulava no comportamento humano características como racionalidade, precisão, rapidez ou rotina. De tal modo este tipo de administração ficou intrínseco às organizações, que as mudanças organizacionais que ocorreram um pouco por todo o mundo não foram o suficiente para derrubarem um método que se torna desajustado perante essas mesmas mudanças. Contudo, não se defende a ausência total de aspectos tomados como burocráticos, pois todas as teorias organizacionais deram um forte contributo para o que hoje se entende como gestão e a Teoria da Burocracia não é excepção. Assim, entendemos que existem características burocráticas que devem permanecer nas organizações actuais ainda que estas se munam de instrumentos e práticas inovadores, como sejam a regulamentação escrita ou a selecção de funcionários com base nas competências intelectuais e técnicas.

A reforma da Administração Pública pretende, em sentido lato, alcançar como fins: a qualidade, a racionalidade e a convergência, ou seja:

- Qualidade dos serviços prestados e das interacções com os cidadãos (clientes dos seus serviços), favorecendo serviços internos mais dinâmicos, organizações mais produtivas e trabalhadores mais motivados.
- Racionalidade de bens e recursos, optimizando e salvaguardando os dinheiros públicos.
- Convergência de serviços e bens, para que exista identificação com o espaço onde nos encontramos (especialmente com a União Europeia) e para que se possa falar de competitividade.

Porém, este processo de reforma e modernização não pode deixar de considerar princípios como a eficácia, através de um máximo de produtos ou serviços prestados aos cidadãos com o mínimo de factores ou meios disponíveis, aumentando assim a produtividade da Administração Pública; a eficiência, ou seja, a capacidade de atingir os objectivos com menos despesas e menos disfuncionalidade organizativa, tornando os

serviços viáveis economicamente e pressupondo ainda formas de organização do trabalho, de circulação e tratamento da informação e processos de decisão integradores de coordenação funcional; e também a equidade, no sentido em que o custo e a qualidade de funcionamento das instituições do Estado têm que corresponder aos serviços prestados à generalidade dos utentes e serem vistos como justos pelos cidadãos que os sustentam financeiramente.

Figura 13 – Objectivos da Modernização Administrativa



Fonte: Autor

Com o intuito de reduzir a dimensão do Estado e tornar os seus serviços mais eficazes e eficientes procuraram-se novas formas de gerir a Administração Pública. As origens desta reforma datam da década de 70 e são influenciadas por teorias da Nova Direita, economicamente liberais caracterizadas sobretudo pela separação entre desenvolvimento e implementação de políticas, pela privatização e pelo recorrer a mecanismos de tipo mercado (Araújo, 2005).

A desadequação do modelo weberiano à nova realidade organizacional do sector público obrigou a uma alteração nas formas de gestão, baseadas em métodos e técnicas de gestão características do sector privado. Um pouco por todo o mundo este novo paradigma de gestão pública foi adoptado, tentando-se adaptar os fundamentos à realidade de cada país.

A primeira vez que um governo português colocou no seu programa como objectivo a modernização da AP foi em 1986 no X Programa Constitucional. E a partir de então todos os programas constitucionais contêm referência à modernização da AP.

Em Portugal, podemos distinguir quatro períodos de reforma administrativa até ao ano de 1999, como salienta Rocha (2001). A saber:

- a Reforma Administrativa no Estado Novo;
- a Revolução de Abril de 1974 e a Reforma Administrativa (1974-1985);
- a Revolução Managerial da Administração Pública Portuguesa (1985-1995);
- o Governo Socialista e a Reforma Administrativa (1995-1999).

É claro que cada um destes períodos está intimamente relacionado com o governo em vigor, o que coloca a descoberto um dos principais entraves apontados para a concretização das medidas estratégicas que os variados governos têm tentado implementar no seio da administração pública portuguesa., isto é, a precariedade de que a implementação de medidas se reveste por se encontrar condicionada e profundamente associada aos governos em funções.

Podemos falar de reforma administrativa durante o Estado Novo, ainda que tardia, com a criação, em 1967, do Secretariado de Reforma Administrativa, através de decreto-lei. Neste (DL nº48058 de Novembro de 1967) podia ler-se como missão do Secretariado “estudar, planear, coordenar e acompanhar a execução das providências tendentes a promover, de forma permanente e sistemática, o aperfeiçoamento da administração pública e a melhoria da produtividade dos respectivos serviços, em correspondência com as exigências do desenvolvimento económico e social da Nação.” Pretendia-se criar medidas que revissem a situação e o regime dos funcionários, as normas internas de funcionamento dos múltiplos serviços, e ainda as relações entre a administração e os

administrados (Rocha, 2001). Estas medidas tinham como propósitos de fundo o estabelecimento do Estado Providência e o crescimento económico do país.

A revolução de 25 de Abril de 1974 foi responsável pelo que poderíamos entender como uma segunda fase de reforma administrativa em Portugal. Este período fica marcado pela adopção do Estado-Providência entendido por Mozzicafredo como um “fenómeno de modernização geral das sociedades” (1992: 59), constituído por duas lógicas:

- O Estado-Providência como produto da diversidade e crescimento de actividades e de sectores;
- O Estado-Providência como produto da participação social e política.

Assim, o Estado-Providência pode ser entendido como um modelo composto por três dimensões: económica, política e social.

Deste período (1974-1985) destaca-se a criação do Estatuto do Pessoal que contempla a Avaliação do Desempenho, a criação do Instituto Nacional da Administração (INA), a criação do Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA) e a criação do Gabinete de Estudos da Reforma Administrativa (CECRA).

A Nova Gestão Pública em Portugal (*New Public Management*), conceito que será retomado posteriormente) surge com a criação do Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA) em 1986.

O papel do referido secretariado para a modernização da administração pública pode ser dividido em duas fases:

1.^a Processos direccionados para a desintervenção do Estado, apostando numa redução de custos, e para a desburocratização de procedimentos, através não só da mobilidade de agentes públicos como da publicação do Código do Procedimento Administrativo (CPA), são característicos desta primeira fase que durou desde 1986 até 1992.

2.^a Medidas para melhorar a qualidade nos serviços públicos caracterizam a segunda fase (1993-1995), uma vez que se tinha concluído falta de motivação e resistência à mudança no seio da Administração Pública.

No decorrer destas duas fases, ou seja, durante o período de 1986 e 1995, destacamos a publicação do Código do Procedimento Administrativo e a aprovação da Carta de Qualidade em Serviços Públicos enquanto medidas de reforma.

O CPA tem como pressupostos a criação de linhas orientadoras para o funcionamento da AP, visando a eficácia de processos, redução de custos e optimização de recursos; a regulamentação, fundamentalmente, das relações inerentes à AP (quaisquer que sejam); a salvaguarda dos interesses dos cidadãos, evitando burocracia e promovendo a transparência no contacto com o público. Por seu turno, a Carta de Qualidade em Serviços Públicos vem sedimentar o cidadão como cliente (noção do sector privado), como ponto-chave no desempenho dos serviços, uma vez que é para o cliente que se trabalha, baseando-se num compromisso entre a organização e o cidadão/cliente. Deste modo, as preocupações e necessidades dos cidadãos são auscultadas e, teoricamente, as principais bases de trabalho para a AP.

Assim, o índice de qualidade de qualquer serviço público é atribuído consoante a avaliação que os cidadãos fazem, quer seja através das suas opiniões, queixas ou sugestões, que devem favorecer correcções e melhoramentos. No fundo, é necessária a interligação e comunicação entre serviços públicos e cidadãos, pelo que impera a necessidade de Cartas de Qualidade Sectoriais para cada serviço público.

Neste período de reforma administrativa em Portugal surge a definição da Administração Pública enquanto serviço público, considerando o seu carácter normativo, de regulador social e de prestador de serviços.

Para reformar a Administração Pública portuguesa, a Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública identificava, em 1994, 5 tarefas fundamentais:

1. Repensar as missões da Administração;
2. Dinamizar novos modelos estruturais;

3. Desintervir dando mais capacidade de iniciativa a cidadãos e empresas;
4. Envolver a sociedade no processo de mudança, promovendo a participação dos cidadãos;
5. Inculcar nos órgãos participantes na reforma os princípios dos sistemas de informação, da formação profissional e das auditorias recorrentes.

O último período identificado por Rocha na reforma administrativa portuguesa data de 1996 a 1999 e está intimamente ligado à chegada ao Governo do Partido Socialista que promove um conjunto de mudanças. As mudanças implementadas tiveram impacto ao nível dos recursos humanos, mas sobretudo na ligação serviços-cidadãos.

Podemos salientar várias medidas que visavam uma melhor relação entre serviços e cidadãos, como sejam:

- a criação do Fórum Cidadãos/Administração;
- a implementação do Livro de Reclamações como obrigatório na multiplicidade de organismos de carácter público;
- o funcionamento, a partir de 1998, da Loja do Cidadão.

Indirectamente, para o mesmo fim, podemos ainda referir a implementação com carácter obrigatório do Relatório Anual de Actividades para cada organismo público ou a Inspeção-Geral da Administração Pública.

Considerando a distinção de períodos de reforma administrativa em Portugal evidenciada por Rocha (2001), podem definir-se outras duas fases de reforma até aos dias de hoje⁶: 2000-2004 e 2005 até ao presente.

Entre 2000 e 2004, devido às pressões económicas e financeiras que o país atravessava originadas pela crise, a reforma administrativa baseava-se em cortes orçamentais, no sentido de uma gestão mais eficiente de recursos, e na racionalidade das actividades do Estado, existindo aqui uma maior focalização em questões relacionadas com a gestão.

⁶ Fortemente influenciadas pelo Governo em funções.

Uma das fortes medidas que caracteriza este período da reforma administrativa portuguesa é a profunda reforma do Sistema Nacional de Saúde, e ainda as reformas no sector da educação e segurança social. Esta reforma administrativa consubstancia-se em três medidas legislativas vinculadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º53/2004:

- Aplicação do princípio “Menos Estado, Melhor Estado”, através de flexibilização de estruturas administrativas;
- Gestão por objectivos, através de responsabilização;
- Premiação do mérito, através da avaliação de desempenho e de uma nova cultura na Administração Pública (Araújo, 2005b).

O Secretariado para a Modernização Administrativa viria a ser substituído, no final de 2001, pelo Instituto para a Inovação na Administração do Estado (IIAE), que sobreviveria por reduzido período (até Novembro de 2002), dando lugar, nesse mesmo mês, à Unidade de Missão, Inovação e Conhecimento (UMIC).

Esta fase da reforma administrativa em Portugal tem por objectivo o aumento da qualidade e a orientação para resultados, o que origina a aplicação efectiva de uma gestão por objectivos fundamentada no Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) (Lei n.º10/2004 de 22 de Março).⁷

Esquemáticamente:

⁷ O Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) será novamente retomado.

Figura 14 – Bases da Implementação da Avaliação de Desempenho



Fonte: Autor

Estes desígnios da reforma administrativa portuguesa entre 2000 e 2004 acompanham o percurso de reforma de outros países da OCDE, isto é, as medidas aplicadas são semelhantes às de países como o Reino Unido, como a descentralização e o desenvolvimento de indicadores de performance. Este período é assim marcado pela verdadeira aplicação do paradigma gestor.

A segunda fase de reforma administrativa em Portugal identificável no século XXI tem início em 2005, com a entrada do actual Governo⁸ em funções e tem sido fortemente dominada pela criação e implementação do Programa SIMPLEX – Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa, desde 2006, através do Gabinete da Secretaria de Estado da Modernização Administrativa e da Agência para a Modernização Administrativa.

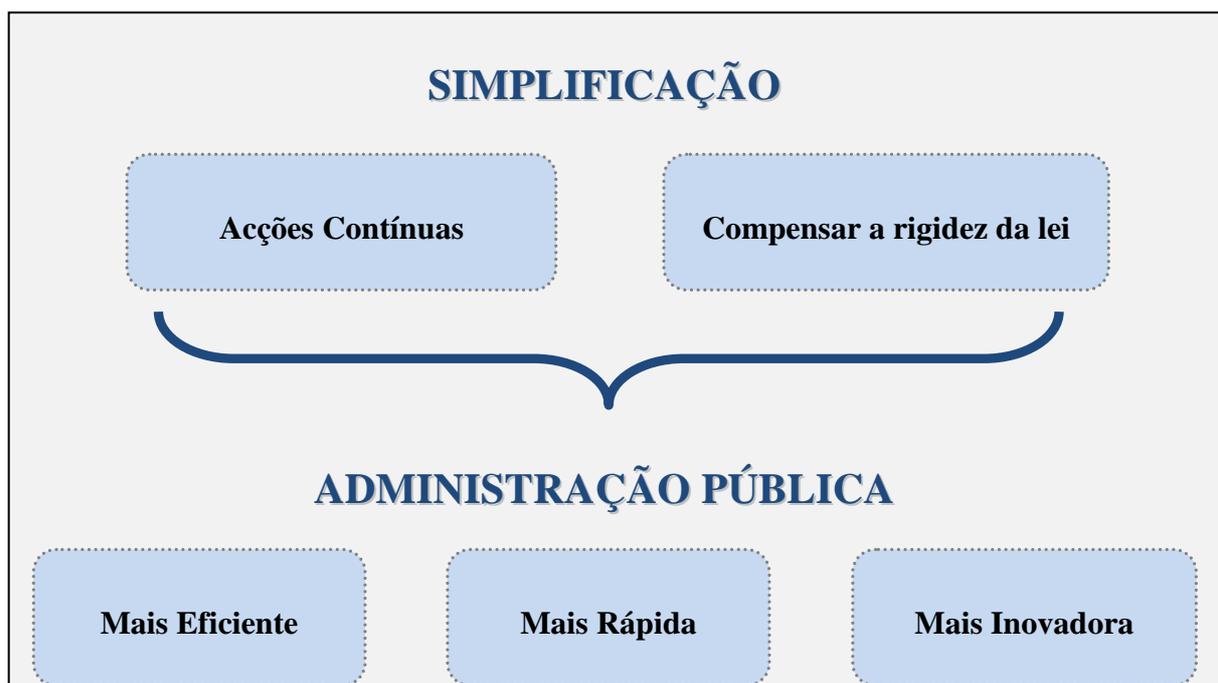
Em 2005, a UMIC passa a Agência Para a Sociedade do Conhecimento, I.P. e tem como missão, definida no Decreto-Lei n.º16/2005, de 18 de Janeiro, “o planeamento, a coordenação e o desenvolvimento de projectos nas áreas da sociedade da informação e governo electrónico.” A modernização administrativa passa assim a estar a cargo da nova Agência para a Modernização Administrativa, criada em 2006 através da aprovação da lei orgânica da Presidência do Conselho de Ministros (Decreto-Lei n.º202/2006, de 27 de Outubro), enquanto instituto público inserido na administração indirecta do Estado.

O Programa SIMPLEX tem como objectivos:

- a resposta rápida e eficaz às necessidades de cidadãos e empresas e consequentemente o aumento da confiança da generalidade dos cidadãos, e
- promover a racionalização e eficiência da Administração Pública, através de uma partilha de meios de informação e do fomento do trabalho em rede.

⁸ Num segundo mandato desde Setembro de 2009.

Figura 15 – Pressupostos do Programa SIMPLEX



Fonte: Autor

Das medidas correctivas aplicadas pelo SIMPLEX de 2006 destacamos as seguintes: Diário da República electrónico de acesso gratuito; candidaturas e matrículas electrónicas no Ensino Superior; eliminação da obrigatoriedade de celebração de escritura pública em empresas; e ainda o SIMPLEX Autárquico, que visa a implementação de medidas de simplificação nos concelhos do país.

Podemos ainda destacar o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), definido na resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto que visa melhorar qualitativamente os serviços prestados pela Administração aos cidadãos, modernizar e gerir recursos adequadamente na Administração Central; e aproximar a Administração Central do cidadão numa lógica de diálogo.

Ao equacionarmos a reforma da Administração Pública portuguesa não deveremos descuidar a multiplicidade de realidades que a constituem, uma vez que a nossa administração pública é constituída por um número elevado de organizações, distintas entre si e com objectivos e meios bastantes díspares. E é indispensável considerar também a necessidade de não comprometer o equilíbrio social que qualquer Estado

deseja manter, daí a necessidade de uma reforma gradual, ainda que sistemática e lógica, para responder aos desafios apresentados neste novo quadro social, económico e político.

A explanação destas fases de reforma administrativa em Portugal evidencia o declínio evolutivo que o modelo burocrático weberiano tem vindo a sofrer (a nível mundial), embora seja pouco provável que o carácter burocrático na administração pública desapareça completamente.

Para autores como Rocha, o carácter burocrático dos modelos de gestão é incontornável, ainda que possa ser reduzido, e é imprescindível a uma boa gestão pública num Estado democrático, uma vez que a legalidade e legitimidade serão sempre peças fundamentais na gestão do sector público.

O processo de desburocratização da Administração Pública deverá assentar em formas simplificadas e racionalizadas de normas e procedimentos administrativos, bem como atentar na relação custo-benefício inerente a estes procedimentos e na eficácia dos serviços prestados. Assim, o Estado tem um papel crucial neste processo, tal como a Administração Local, garantido a regulação da sociedade. Este processo de desburocratização colocou em prática medidas como a contratação de serviços privados ou a formação de institutos ou associações dotados de alguma autonomia de gestão, proporcionando assim acções de descentralização e delegação de competências para os níveis intermédios da administração (Mozzicafredo e Gomes, 2001).

2.2.2. Novos conceitos e teorias de Administração Pública: influências internacionais

Os movimentos de reforma da Administração Pública verificaram-se um pouco por todo mundo no final do século passado, principalmente em países europeus,

“independentemente da sua matriz ideológica (liberal, democrata-cristãos, conservadores, socialistas, social-democratas ou de coligação) (...) [com] uma convergência de princípios (...) – todos descentralizam, todos empregam os modelos da teoria de gestão, todos parecem abraçar as

virtudes da sociedade civil, todos empregam princípios como os da produtividade, da eficiência, da eficácia, do controlo da despesa pública, da transparência, do aumento do controlo político democrático e do aumento da participação dos cidadãos” (Carapeto e Fonseca, 2005: 23-24).

Para Araújo (2007) o modelo de organização da Administração Pública tradicional não conseguiu ser inovador o suficiente para contornar a crise do final dos anos 70, tornando assim urgente novas formas de governação de contornos liberais.

As duas últimas décadas do século XX ficam marcadas pela introdução de uma abordagem gestionária no seio da administração pública, assente na lógica de mercado e nas já mencionadas privatização de actividades económicas e inserção de métodos e técnicas característicos do sector privado.

Esta nova abordagem gestionária vem promover a aproximação aos cidadãos, enquanto clientes, mas também como intervenientes dialogantes nos processos de decisão, e a desburocratização de procedimentos administrativos. Tornam-se evidentes os estrangulamentos que a carga administrativa do sector público origina na sociedade. E Portugal não é excepção, tendo em conta as numerosas críticas e reclamações que ainda hoje acontecem a esse respeito.

A lógica gestionária é a súpula de várias contribuições teóricas, especialmente do *Managerialismo* e da *Public Choice*. O *Managerialismo* põe a tónica na gestão e é fortemente caracterizado pelo recurso a métodos de gestão do sector privado e repulsa pelas formas burocráticas que revestem a administração do sector público. Por seu turno, a *Public Choice* encerra na sua definição contradições teórico-práticas, isto é, teoricamente propõe o incremento nas capacidades de decisão e de execução dos trabalhadores, proporcionando assim um melhor serviço aos clientes da Administração Pública, o que aumentaria por certo os custos, enquanto na prática o que se verifica na prossecução desta teoria são as limitações orçamentais que chegam a colocar em causa a concretização das políticas traçadas (Gerry e Nogueira, 2000).

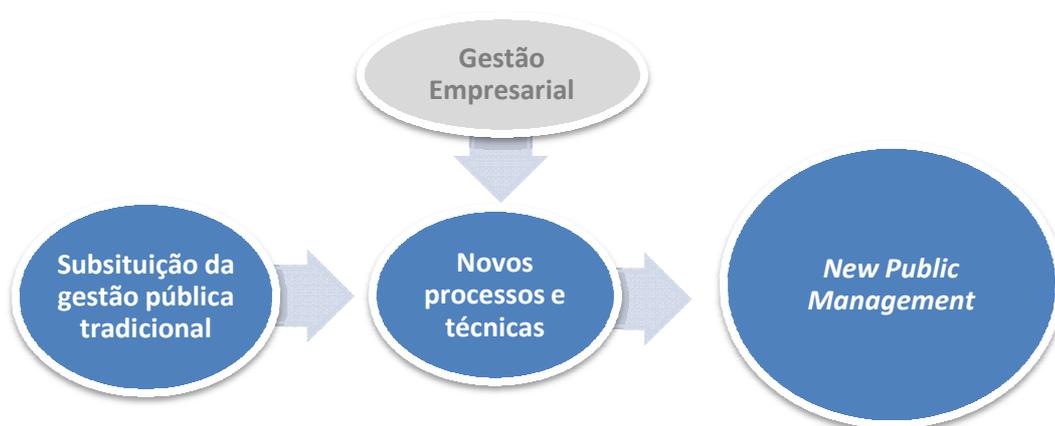
No fundo, o modelo gestor consagra estratégias de reforma, das quais sobressaem a **Nova Gestão Pública** (*New Public Management*) e a **Reinvenção da Administração** (*Reinventing Government*).

Actualmente, em Portugal, assistimos então ao que podemos chamar de Nova Gestão Pública (*New Public Management*) que visa melhorias significativas nos seus sistemas e processos e afecta não só Administração Central, como a Administração Local. De forma sintética, Rodrigues e Araújo apresentam-na como baseando-se

“(…) na introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada, na promoção de competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão, no aumento da eficiência e na flexibilização da Gestão. A Nova Gestão Pública convida novos actores a serem parte activa de um Estado que se pretende menos intervencionista mas que continue a regular funções importantes da vida social e económica.” (2005: 1).

Este conceito de Nova Gestão Pública é oriundo da expressão *New Public Management* desenvolvido nos Estados Unidos da América, a partir de meados da década de 80, com base nos pressupostos da gestão empresarial e cariz neoliberal e neoconservador.

Figura 16 – Origens do *New Public Management*



Fonte: Autor

Na década seguinte, a Nova Gestão Pública ou o *New Public Management* foi revisto nos EUA por vários autores (Osborne e Gaebler, Al Gore, ...) preconizando a diminuição da privatização, princípio chave na teoria base do *New Public Management*, mas que passaria a ser encarada como entrave à reforma administrativa na óptica destes autores. Esta reinvenção do *New Public Management*, conhecida como ***Reinventing Government***, reivindica inovação, desregulação da administração tornando-a mais flexível, empreendedorismo e *empowerment* de funcionários.

Al Gore (1996), no seu livro *Da burocracia à eficácia: reinventar a administração pública para governar melhor e poupar milhões* (relatório sobre o estado da Administração Pública americana e as opções fundamentais para a sua reforma) menciona como princípios da administração pública (industrial) os seguintes:

- Satisfação do utente/cliente;
- Estímulo à excelência e à qualidade;
- Definição da missão clara e objectiva;
- Política de incentivos;
- Medição de resultados em função do grau de satisfação do cliente;
- Prioridades orçamentais;
- Concorrência interna e externa nos serviços públicos;
- Redução de funcionários;
- Aumento da eficácia e produtividade.

Como ficou claro quando abordamos as fases identificáveis no processo de reforma na Administração Pública portuguesa, estes princípios foram transportados para as medidas de modernização levadas a cabo em Portugal, ainda que gradualmente.

“O modelo gestor e as suas ideias têm sido aplicados com diferentes significados. Para determinados países significa a redução do estado e das suas actividades (caso dos países anglo-saxónicos) para outros significa a modernização do Estado para lidar com um ambiente em mudança, como é o caso dos países nórdicos” (Araújo, 2004: 8).

Hood (1991) identifica alguns dos pontos chave da Nova Gestão Pública:

- Abertura do sector público a gestores oriundos do sector privado que vêm implementar as suas técnicas e métodos, ganhando assim a gestão pública um novo significado;

- Tentativa de flexibilização do sector público através da reestruturação de serviços e da organização de trabalho em rede;
- Alterações ao nível das contratações e prestações de serviço com a introdução de mecanismos de concorrência no seio do próprio sector público;
- Introdução de medidas de racionamento de recursos e de optimização de custos, promovendo a eficiência;
- Lógica de medição de desempenho, através de objectivos claramente identificados e mensuráveis.

Com a introdução destas ideias na nova forma de gestão proveniente da reforma, Araújo evidencia as suas consequências, como sejam: a fragmentação da estrutura hierárquica e rígida da Administração Pública; as alterações do fornecimento directo de bens pelo Estado através da contratação e de outros mecanismos; e a competição entre agentes públicos e privados (Araújo, 2007).

Podemos assim identificar como grandes mudanças oriundas do *New Public Management*: a) a libertação dos ministérios de tarefas puramente administrativas para se dedicarem a indicadores de desempenho e eficiência; b) a redução de funcionários públicos; c) o contacto privilegiado com o cidadão; e d) o processo de governação menos dependente de leis, dando espaço a negociação.

No anteriormente exposto surgiram diversos conceitos que cabem aclarar, bem como verdadeiras alterações na forma de trabalhar nas organizações públicas.

Algumas alterações organizativas resultam do desenvolvimento destas teorias de gestão adoptadas no sector público como o **trabalho em rede** (*networking*) e o **E-Government**.

O trabalho em rede é um novo conceito no panorama da AP que consiste essencialmente na criação de modelo de organização em rede (intersectorial e/ou interinstitucional, mas também parcerias externas) que permite a resolução de problemas em conjunto, uma maior circulação e articulação de informação e de respostas, e a rentabilização de recursos. As networks têm como características a reciprocidade, a interdependência e a confiança (Araújo, 2005a). São exemplo destas redes, no caso português, a Rede Social ou os Sistemas Locais de Saúde.

Outra solução organizativa, que vem desenvolver um novo conceito, prende-se com o *E-Government* fortemente relacionado com as tecnologias de informação e as novas plataformas tecnológicas que permitem o diálogo entre a Administração, os serviços e os utentes. As potencialidades do *E-Government* são várias, desde a celeridade nas respostas, à maior articulação de informação não só entre serviços e cidadãos, mas também entre os próprios serviços, como a definição clara dos objectivos de cada organismo do Estado ou ainda a desburocratização de processos. É um bom exemplo da prática de *E-Government* a plataforma criada pela Direcção-Geral dos Impostos – Portal das Finanças, onde é possível aceder a informação concentrada acerca da vida fiscal por parte dos contribuintes, bem como solicitar ou apresentar documentos relativos à situação contributiva e outros aspectos.

Neves, Zorrinho e Matos (1993: 13) evidenciam a iniciativa do *E-Government* em Portugal enquanto aposta na eficiência e eficácia, mas sobretudo para “incrementar a competitividade e a sustentabilidade social do espaço da União Europeia.” Contudo, frisam que a aplicação destas novas plataformas tecnológicas no sector público pode colocar a nu a fragilidade das estruturas e dos procedimentos. Ainda assim é um importante instrumento na modernização administrativa.

Um dos conceitos inerentes à modernização administrativa é o de **qualidade**, embora este seja um conceito de difícil definição. Apesar disso, novas formas de gestão foram implementadas com base em sistemas de qualidade adaptados à Administração Pública.

Para Maria Cristina Mendonça, na sua apresentação no workshop “Reformar a Administração Pública: Um Imperativo” (Forum 2000, 2000), a implementação de um *Sistema de Qualidade Total* deve ser acompanhado de uma gestão participativa, isto é, é necessário o envolvimento dos diversos actores constituintes da organização, através da máxima cooperação e transparência. Pretende-se que este sistema de qualidade seja consensual e claro em relação a valores e objectivos (que devem ser partilhados), sendo portanto necessário favorecer uma cultura organizativa única e mobilizadora.

A mesma autora apresenta-nos a qualidade definida como “a conformidade com as exigências objectivas negociadas e formalizadas com o cliente” (Forum 2000, 2000:

114). Para António Pires (numa comunicação no mesmo workshop), “um sistema de gestão da qualidade é o conjunto de procedimentos organizacionais capazes de transmitir a máxima confiança de que a qualidade desejada está sendo alcançada ao menor custo” (Forum 2000, 2000: 124).

Para este último autor podemos incrementar a qualidade se soubermos quais os desejos e necessidades dos clientes/utentes, ou seja, existe uma melhoria na qualidade se os serviços públicos responderem às expectativas do seu público. Há que considerar também a inovação de produtos e serviços, a aproximação aos clientes/utentes e a racionalidade dos recursos utilizados.

O ciclo da qualidade tem início com a identificação das necessidades do público-alvo, mas engloba também monitorização, gestão e avaliação. Outro ponto fulcral no ciclo da qualidade é a forma como são analisados os resultados dos processos e serviços que visam a qualidade, nomeadamente através de avaliações internas mas também externas (estas últimas predominantemente realizadas pelos próprios clientes).

Cabe referir a Estrutura Comum de Avaliação (*Common Assessment Framework* - CAF), por hora acompanhada em Portugal pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, e que é fundamentalmente

“um modelo de auto-avaliação do desempenho organizacional, especificamente desenvolvido para ajudar as organizações do sector público dos países europeus a aplicar as técnicas da Gestão da Qualidade Total, melhorando o seu nível de desempenho e de prestação de serviço” (conforme se pode ler no seu respectivo site: <http://www.caf.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=d366c8e6-a7e4-46cb-b164-d82c754e32a6>).⁹

A **avaliação do desempenho** organizacional foi outra medida criada para modernizar a Administração Pública. Em Portugal, ao longo dos anos, cultivou-se a imagem do funcionário público pouco eficiente e produtivo, utilizador de um suposto poder

⁹ Retomaremos este modelo no capítulo 2.3. Elementos de gestão (estratégica) nas práticas da Administração Pública.

conferido pelo manancial de leis que rodeia a estrutura administrativa e que os cidadãos utilizadores de serviços públicos desconhecem na sua maioria. Portanto, fomentou-se a imagem dos organismos públicos e dos seus colaboradores como agentes intocáveis e donos da verdade.

Ora se a cultura da qualidade era um objectivo a cumprir no contexto da reforma administrativa, um dos seus intervenientes principais devia ser colocado no centro desta mesma reforma e deste modo surge a gestão por objectivos e o sistema de avaliação de desempenho dos funcionários públicos.

Na **gestão por objectivos** não importam os meios, mas sim os resultados. Directamente relacionada com a produtividade, esta técnica é geralmente atribuída a Peter Drucker, enquanto mentor, devido à publicação de uma obra nos anos 50 que evidenciava uma nova forma de encarar a gestão. A gestão por objectivos visa a avaliação dos resultados de todos os membros da organização, considerando quais os objectivos traçados inicialmente ou no decorrer do processo. É no fundo uma hierarquia de metas e objectivos interligados entre si.

Por seu turno, a avaliação de desempenho pode ser compreendida como o processo de medição de eficiência e eficácia dos trabalhadores. Em Portugal, a avaliação de desempenho é aplicada pelo Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) obrigatório desde 2007 em todos os organismos públicos com a Lei n.º 66-B/07 de 28 de Dezembro onde se pode ler no n.º 2 do artigo 1.º

“O SIADAP visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da acção dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências.”

Por fim, destaque também para conceitos de âmbito internacional (alguns deles já mencionados, quer directa como indirectamente) que tiveram impactos nas medidas de reforma administrativa implementadas em Portugal, designadamente:

- **downsizing**, aproximação dos gestores aos problemas e aos cidadãos, ou seja, alteração na estrutura que apoia as tomadas de decisão;

- **core competence** que passa por definir pontos fortes da organização e direccionar a sua actividade nesse sentido, apostando nas competências distintivas;
- **outsourcing**, isto é, recorrer a contratação externa à organização para apoiar o desenvolvimento de actividades não estratégicas;
- **benchmarking**, observação e adaptação das melhores práticas e metodologias utilizadas concorrentialmente;
- **empowerment**, aposta nos recursos humanos através de formação, responsabilização e envolvimento;
- **accountability** – obrigação de responder pelos resultados, responsabilização;
- e a **privatização**, também de influência internacional, que é a medida através da qual o Estado modifica ou reduz a sua intervenção na economia de determinada organização pública a favor do sector privado.

2.2.3. Quadro legal do sector público e da reforma administrativa

O quadro legal que sustenta a Administração Pública portuguesa é vastíssimo e considerado por diversos autores como uma das causas da rigidez de procedimentos e da burocracia característica das prestações do sector público.

Dada a dimensão da normalização, são vários os diplomas legais que podemos interligar com a reforma administrativa e com a própria Administração Pública.

Quadro 4 – Principais Diplomas Legais na Esfera da Administração Pública Portuguesa e da sua Reforma Administrativa

Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro	Constituição da República Portuguesa (na sua sétima revisão constitucional – Lei Constitucional n.º1/2005, de 12 de Agosto)
Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro	Bases da Contabilidade Pública
Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro	Código do Procedimento Administrativo (última alteração através do Acórdão do Tribunal Constitucional nº 118/97, de 24 de Abril)
Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/93, de 17 de Março	Carta Deontológica do Serviço Público
Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro	Definição dos princípios a que deve obedecer a elaboração do plano e relatório anual de actividades dos serviços e organismos da Administração Pública
Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de Outubro	Regulamentação da elaboração do balanço social na Administração Pública
Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/96, de 28 de Novembro	Adopção de medidas de modernização administrativa, designadamente a implementação do livro de reclamações com carácter obrigatório nos serviços e organismos da Administração Pública (modelo aprovado através da Portaria n.º 355/97, de 28 de Maio)
Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro	Plano Oficial de Contabilidade Pública
Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril	Definição dos princípios gerais de acção a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua actuação face ao cidadão e exposição sistematizada das normas vigentes no contexto da modernização administrativa
Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de Maio	Criação do Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP)
Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de Julho	Aprova as linhas de orientação da reforma da Administração Pública
Lei n.º 2/2004,	Novo Estatuto do Pessoal Dirigente

de 15 de Janeiro	
Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro	Lei Quadro dos Institutos Públicos
Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro	Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado
Lei n.º 10/2004, de 22 de Março	Criação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP)
Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de Abril	Aprovação da operacionalização da reforma da Administração Pública, áreas de actuação e metodologias de aplicação
Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho	Aprovação do regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública
Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto	Determina a reestruturação da administração central do Estado, estabelecendo os seus objectivos, princípios, programas e metodologia (Implementação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado – PRACE)
Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto	Estabelece regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da Administração Pública (altera as Leis n.ºs 2, 3 e 4 de 2004)
Lei n.º 7/2007, de 5 de Fevereiro	Criação do cartão de cidadão e fundamentos para a sua emissão e utilização
Decreto-Lei n.º 116/2007, de 27 de Abril	Aprovação da orgânica da Agência para a Modernização Administrativa, I. P.
Lei n.º 66-B/2007, de 27 de Fevereiro	Estabelece o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP)
Lei n.º 12-A/2008, de 28 de Dezembro	Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas
Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2008, de 27 de Maio	Criação da estrutura de missão Lojas do Cidadão de Segunda Geração (Lojas 2G)
Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro	Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas
Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro	Aprovação do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas

Fonte: Autor

Naturalmente que o primeiro diploma legal a merecer referência é a Constituição da República Portuguesa (CRP) que dedica sete dos seus artigos (artigos 266º a 272º) à Administração Pública e identifica como missão da Administração Pública “a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”, no seu artigo 266º. No n.º 2 deste mesmo artigo evidenciam-se quais os princípios pelos quais se devem reger os órgãos e agentes da administração, nomeadamente:

- o princípio da igualdade, artigo 13º da CRP, que assegura a não discriminação de cidadãos por condições pessoais como a raça, o sexo, a situação económica, etc.;
- o princípio da proporcionalidade, nº 2 do artigo 5º do CPA, garante que o exercício dos poderes não ultrapassa o justo perante a posição jurídica dos cidadãos;
- o princípio da justiça, artigo 6º do CPA, promove o tratamento justo e imparcial de todos os clientes da Administração Pública;
- o princípio da imparcialidade, também presente no artigo 6º do CPA, obriga a uma actuação isenta e equidistante na prossecução do interesse público;
- o princípio da boa-fé, artigo 6º-A do CPA, certifica que os agente administrativos devem actuar segundo um padrão ético de comportamento para com os cidadãos, baseado na lealdade e transparência.

No artigo 267º, a CPR utiliza na descrição da estrutura da Administração pública termos como “evitar a burocratização”, “descentralização e desconcentração administrativas”, “racionalização de meios” ou “participação dos cidadãos”. Estes termos evidenciam que a CRP contempla ideais de uma gestão mais eficaz, embora sejamos levados a crer que tal não ocorre, efectivamente, no quotidiano administrativo se tivermos em conta as principais críticas feitas à Administração Pública.

A CRP contempla os direitos e garantias dos administrados no seu artigo 268º, como por exemplo o direito a serem informados pela Administração sobre o estado dos processos onde se encontrem como directamente interessados, sempre que o solicitem, ou a fixação, por lei, de um prazo máximo para as respostas da Administração.

São também contemplados o regime da função pública e a responsabilidade dos funcionários e agentes, nos artigos 269º e 271º da CPR respectivamente, sendo que no primeiro caso se evidencia que os trabalhadores da Administração Pública estão,

exclusivamente, ao serviço do interesse público, não podendo acumular empregos ou cargos públicos (não admitidos por lei) e no segundo caso responsabilizasse os funcionários e agentes administrativos civil, criminal e disciplinarmente pelo incumprimento das suas funções perante os cidadãos, sempre que este incumprimento não seja por ordens hierarquicamente superiores.

Ainda no capítulo consagrado à Administração Pública se salvaguarda as restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição colectiva sempre que as funções desempenhadas assim o exijam (artigo 270º), bem como as funções e delineamento da acção da Polícia (artigo 272º).

O grande manancial legal da Administração Pública é o Código do Procedimento Administrativo (CPA) que visa a regulação da actuação da própria Administração nas relações com os particulares, ou seja, com os cidadãos. Constituído por 189 artigos, o CPA foi definido com o Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de Novembro e entretanto alterado pela Declaração de Rectificação nº 265/9, de 31 de Dezembro; pela Declaração de Rectificação nº 22-A792, de 29 de Fevereiro; pelo Decreto-Lei nº 6/96, de 31 de Janeiro; e ainda pelo Acórdão do Tribunal Constitucional nº 118/97, de 24 de Abril.

Nas disposições iniciais deste decreto podemos encontrar quais os órgãos da Administração Pública (Órgãos do Estado e das Regiões Autónomas com funções administrativas; Órgãos dos Institutos e Associações Públicas; Órgãos das Autarquias Locais, as suas associações e federações) e também a definição de procedimento administrativo (“sucessão ordenada de actos e formalidades tendentes à formação e manifestação da vontade da Administração Pública ou à sua execução”) e de processo administrativo (“conjunto de documentos em que se traduzem os actos e formalidades que integram o procedimento administrativo”).

O CPA legitima a Administração Pública à obediência de princípios de actuação, alguns deles também afluídos na Constituição da República Portuguesa, nomeadamente os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé. Para além destes, o Código do Procedimento Administrativo contém:

- o princípio da legalidade, artigo 3º, que atribuí à Administração Pública o dever de obediência à lei e ao direito;

- o princípio da prossecução do interesse público, artigo 4º, protegendo legalmente os interesses e direitos dos cidadãos;
- o princípio da colaboração da Administração com os particulares, artigo 7º, que obriga a Administração Pública à prestação de esclarecimentos e informações aos cidadãos quando solicitado;
- o princípio da participação, artigo 8º, que determina que a Administração Pública assegure a participação dos cidadãos e das associações que defendem os seus interesses na preparação das decisões;
- o princípio da decisão, artigo 9º, que visa a resposta por parte dos órgãos administrativos a todos os assuntos da sua competência sempre que solicitado;
- o princípio da desburocratização e da eficiência, artigo 10º, que adverte para a necessidade de uma Administração Pública próxima dos cidadãos, mais rápida, simples, económica e eficiente na acção;
- o princípio da gratuidade, artigo 11º, que determina que o procedimento administrativo, salvo lei especial em contrário, é gratuito;
- e por fim, o princípio do acesso à justiça, artigo 12º, que garante o acesso à justiça administrativa através de fiscalização contenciosa dos actos.

O Código do Procedimento Administrativo clarifica quais os intervenientes, designados de sujeitos, do procedimento administrativo (órgãos da Administração Pública e os particulares); o funcionamento dos órgãos colegiais, o tipo de reuniões que prevêem, os assuntos discutidos, a forma de votação e a consequente deliberação – artigos 14º a 28º; que competências se verificam no procedimento administrativo e a possível delegação de competências – artigos 29º a 43º; as garantias de imparcialidade, ou seja, em que casos se verifica e como se verifica o impedimento de intervenção no procedimento administrativo por parte de titulares ou agentes da Administração Pública – artigos 44º a 51º; quais os interessados, isto é, quais as situações em que particulares tem direito de intervenção no procedimento administrativo – artigos 52º e 53º.

O CPA identifica as características do procedimento administrativo, designadamente a comunicação aos interessados (artigo 55º); o princípio do inquisitório que garante superioridade ao interesse público em detrimento de interesses dos particulares (artigo 56º); o dever de celeridade, isto é, a obrigação de um procedimento administrativo decorrer no prazo de 90 dias, ainda que possa ser prorrogável por mais 90 dias (artigos

57º e 58º); a audiência dos interessados em que os órgãos administrativos podem, em qualquer fase do procedimento administrativo, notificar os interessados para se pronunciarem, o que pressupõe o dever de colaboração no esclarecimento de factos e apuramento da verdade (artigos 59º e 60º); o direito à informação dos particulares para um procedimento administrativo transparente, tal como o acesso a documentação (artigos 61º a 65º); e o dever de notificação dos interessados em certos actos administrativos, como são feitas as notificações e em que prazos (artigos 66º a 73º).

São demonstradas também as etapas do procedimento administrativo, desde o seu começo através do requerimento inicial (artigos 74º a 83º); as medidas provisórias (artigo 84º e 85º); a fase de instrução, ou seja, como se prepara a decisão (artigos 86º a 99º); a audiência de interessados (artigos 100º a 105º); a extinção do procedimento, quer seja através de decisão, quer através de formas excepcionais (artigos 106º a 113º); até à execução das decisões (artigos 149º a 157º).

Os actos administrativos ou decisões decorrem em invalidade sempre que se apresentem contrários a lei. Porém a invalidade dos actos pode ser caracterizada por uma de duas formas: anulabilidade ou nulidade (artigos 133º a 137º). Considera-se actos administrativos anuláveis os “praticados com ofensa dos princípios ou normas jurídicas aplicáveis para cuja violação se não preveja outra sanção” (artigo 135º). São nulos os actos assim estabelecidos legalmente ou que careçam de algum elemento fundamental (artigo 133º).

As decisões podem ainda ser revogadas quer pela própria Administração, como pelos particulares, sendo que os actos administrativos válidos são livremente revogáveis, salvo algumas excepções, e os actos administrativos inválidos tem um prazo de um ano para revogar (artigos 138º a 148º). Existe também a possibilidade de reclamação relativa a actos administrativos, desde que dentro dos prazos estabelecidos e com base na ilegalidade e/ou inconveniência do acto (artigos 161º a 165º), ou ainda de recurso hierárquico, no qual existe uma decisão hierarquicamente superior ao autor do acto administrativo, sendo que os recursos hierárquicos podem ser necessários ou facultativos (artigos 166º a 175º).

Para além do recurso hierárquico, os recursos administrativos podem dividir-se em recurso hierárquico impróprio e recurso tutelar, em que o primeiro é “o recurso hierárquico interposto para um órgão que exerça poder de supervisão sobre outro órgão da mesma pessoa colectiva, fora do âmbito da hierarquia administrativa” (artigo 176º) e o segundo é o recurso interposto contra actos “praticados por órgãos de pessoas colectivas públicas sujeitas a tutela ou superintendência” (artigo 177º).

O CPA contempla ainda os regulamentos e os contratos administrativos. Os regulamentos administrativos são regras ou normas de carácter geral, aplicadas pela Administração Pública em determinadas situações, no sentido de desenvolver e aplicar o conteúdo das leis (artigos 114º a 119º). Os contratos administrativos, por seu turno, dizem respeito a acordos “de vontade pelo qual é constituída, modifica ou extinta uma relação jurídica administrativa” (artigo 178º). São exemplos de contratos administrativos os contratos de empreitada de obras públicas, os contratos de fornecimento contínuo ou os contratos de concessão de serviços públicos, nos quais a Administração Pública tem especiais poderes (artigos 178º a 189º).

Outro dos diplomas de carácter genérico que regulamenta a conduta na Administração Pública é a Carta Deontológica do Serviço Público (1993), visando ser um modelo, um guia para o quotidiano de todos os funcionários públicos. Determina como valores fundamentais o serviço público enquanto fim, uma vez que o interesse público deve prevalecer em relação a qualquer outro; a legalidade, ou seja, respeito pela lei e instruções hierárquicas; a neutralidade, pois os funcionários devem agir imparcialmente; a responsabilidade na conduta; a competência no comportamento e desempenho profissional; e a integridade, isto é, não compactuar com actos de suborno como dávidas e ofertas de qualquer natureza.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/93, de 17 de Março designa também os deveres dos funcionários da Administração Pública para com:

- 1) os cidadãos – qualidade na prestação do serviço público; isenção e imparcialidade; competência e proporcionalidade; cortesia e informação; e probidade;

- 2) a Administração – interesse público; dedicação; autoformação, aperfeiçoamento e actualização; reserva e discricção; parcimónia; ponderação exclusiva do serviço público; solidariedade e cooperação;
- 3) os órgãos de soberania, órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas e órgãos das autarquias locais – zelo e dedicação; lealdade; e informação aos superiores hierárquicos.

Ainda a este propósito, em 2002, são publicados os “Dez Princípios Éticos da Administração Pública”, nomeadamente: princípio do serviço público; princípio da legalidade; princípio da justiça e da imparcialidade; princípio da igualdade; princípio da proporcionalidade; princípio da colaboração e da boa fé; princípio da informação e da qualidade; princípio da lealdade; princípio da integridade; e princípio da competência e responsabilidade, a maior parte deles já consignados no Código do Procedimento Administrativo e na própria Constituição da República Portuguesa.¹⁰

Em 1990 são definidas as bases da contabilidade pública, através da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro. Sumariamente, definia a contabilidade analítica como indispensável à avaliação dos resultados da gestão e distingue um sistema de contabilidade unigráfico para serviços e organismos com autonomia administrativa e um sistema de contabilidade digráfico (inspirado no Plano Oficial de Contabilidade – POC) para serviços e organismos com autonomia administrativa e financeira. Visava a completa informatização do sistema de gestão orçamental da Administração Pública, promovia a formação dos trabalhadores envolvidos para uma adaptação mais fácil e impunha a adopção de mapas justificativos e documentação de despesa no controlo da gestão orçamental. A própria lei definia um período de 2 anos (até ao início de 1993) para a implementação deste novo sistema contabilístico.

A introdução obrigatória, no ciclo de vida anual das organizações públicas, do plano e relatório de actividades é decorrente do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, após o parcial fracasso dos dispostos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/87, de 8 de Julho e do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho. Considerados fundamentais no contexto da gestão administrativa, o plano de actividades anual prevê a definição da

¹⁰ Vide <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=bd3a4a45-982b-433c-ae6a-bd311ee64f28>.

estratégia, a hierarquização de opções, o delinear de acções e, por fim, atribuir e activar recursos, enquanto o relatório de actividades anual deve ser a descrição do trabalho executado, apontando desvios, avaliando resultados e estruturando informação que se possa revelar útil num futuro próximo.

Salientam-se dois aspectos essenciais na plena eficácia destes instrumentos: a participação e divulgação. O próprio diploma contém, em anexo, o esquema tipo dos planos e relatórios anuais de actividades, considerando os pontos-chave a serem abordados.

Serve o Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de Outubro para instituir a obrigatoriedade de apresentação do balanço social também nos serviços e organismos com autonomia administrativa, uma vez que os organismos autónomos da Administração Pública não estavam a isso obrigados pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho. A obrigatoriedade de elaborar o balanço social encontra-se nos serviços e organismos públicos composto por um mínimo de 50 colaboradores (independentemente do vínculo). Organismos com menor número de colaboradores poderão também elaborar o respectivo balanço social, ainda que não estejam a isso obrigados.

O balanço social deve ser um documento elaborado de forma participada e divulgado perante todos os colaboradores, que tem por objectivo listar o número de trabalhadores por múltiplas características como categoria profissional, vínculo, sexo, classe etária, antiguidade, entre muitos outros. No fundo, trata-se da caracterização dos recursos humanos de determinada organização ou serviço público.

Ainda em 1996, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/96, de 28 de Novembro propõe a adopção obrigatória do livro de reclamações nos locais de atendimento dos clientes dos serviços públicos, através de 12 pontos que determinam a forma de utilização do mesmo.

Uma das grandes transformações na Administração Pública portuguesa ocorre com a criação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) (Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro) que visa “a criação de condições para a integração dos diferentes aspectos – contabilidade orçamental, patrimonial e analítica – numa contabilidade pública

moderna, que constitua um instrumento fundamental de apoio à gestão das entidades públicas e à sua avaliação” e aplica-se, obrigatoriamente, a todos os serviços e organismos públicos, excepto às empresas públicas e à segurança social.

Enquadrado na aplicação de novas técnicas de gestão da Administração Pública, o POCP pretende ser um instrumento de suporte à decisão pública e uma base comparativa com o sector empresarial, alterando assim algumas das especificidades dos seguintes elementos contabilísticos: balanço; demonstração de resultados; mapas de execução orçamental (controlo orçamental – despesa, controlo orçamental – receita e fluxos de caixa).

Em 1999, com o objectivo de realizar um único diploma legal que agregasse as medidas publicadas nos últimos 20 anos a propósito da modernização administrativa, fundamentado em normas generalistas aplicáveis à Administração Pública e seus agentes, é publicado o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril. Pretendia-se, então, aproximar os serviços dos cidadãos e promover a qualidade dos serviços prestados à colectividade.

O Decreto-Lei n.º 135/99 contempla disposições legais no âmbito do acolhimento e atendimento dos clientes dos serviços da Administração Pública, da comunicação administrativa, da simplificação de procedimentos, dos mecanismos de audição e participação dos utentes, dos instrumentos de apoio à gestão, e da divulgação da informação administrativa.

Cronologicamente, destaca-se o Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de Maio que institui o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP), reconhecendo que a qualidade é hoje um imperativo para as organizações, tanto da esfera privada como pública. O SQSP, para além de se poder apoiar nos princípios e metodologias do Sistema Português de Qualidade aprovado pelo Decreto-Lei n.º 234/93, de 2 de Julho, pretende uma gestão eficiente e eficaz nos serviços públicos, uma desburocratização no funcionamento e promover o máximo de qualidade em procedimentos, sistemas e serviços.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de Julho evidencia quais os objectivos gerais da reforma da Administração Pública, designadamente:

“a) Prestigiar a missão da Administração Pública e os seus agentes na busca da exigência e da excelência;

b) Delimitar as funções que o Estado deve assumir directamente daquelas que, com vantagem para o cidadão, melhor podem ser prosseguidas de forma diferente;

c) Promover a modernização dos organismos, qualificando e estimulando os funcionários, inovando processos e introduzindo novas práticas de gestão;

d) Introduzir uma nova ideia de avaliação dos desempenhos, seja dos serviços, seja dos funcionários;

e) Apostar na formação e na valorização dos nossos funcionários públicos.”

A Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro define como cargos dirigentes “os cargos e direcção, gestão, coordenação e controlo dos serviços e organismos públicos” e especifica como missão do pessoal dirigente a garantia de concretização das atribuições definidas para o serviço que dirige e a salvaguarda do bom desempenho, da optimização dos recursos humanos, materiais e financeiros.

No mesmo ano, a Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro aprova a lei quadro dos institutos públicos, estabelecendo os princípios e normas para o seu funcionamento. E definindo-os como “pessoas colectivas de direito público dotadas de órgãos e património próprio”. A mesma lei evidenciava que os institutos públicos eram criados através de acto legislativo com o intuito de desenvolver atribuições, como prestação de serviço ou produção de bens, que não fossem submetidas à direcção do Governo.

Ano rico em legislação facilmente enquadrada na reorganização da Administração Pública, em 2004 são também estabelecidos os princípios e normas que balizam a organização da administração directa do Estado, através da Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro. Esta lei vem reforçar os princípios consubstanciados no Código do Procedimento Administrativo e as ideias que tem acompanhado desde sempre o processo de reforma e modernização administrativa, como a desburocratização, a optimização de recursos, a eficácia e eficiência.

A criação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) encontra-se consignada na Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, pretendendo que este se torne num modelo global de avaliação que contemple o desempenho dos trabalhadores, dirigentes e as próprias organizações. Os princípios do SIADAP são a orientação para resultados; a universalidade; a responsabilização e desenvolvimento; o reconhecimento e motivação; a transparência; e por fim, a coerência e integração.

A avaliação de desempenho reveste-se de carácter periódico (anual) e confidencialidade, visando a promoção e progressão nas carreiras e categorias, a conversão da nomeação provisória em definitiva e a renovação de contratos.

Aplicado aos serviços da administração directa e indirecta do Estado, o SIADAP é estabelecido através da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, que esclarece conceitos, objectivos e princípios e os três subsistemas que o compõe, bem como as suas disposições:

1. O subsistema de avaliação do desempenho dos serviços da Administração Pública (SIADAP 1);
2. O subsistema de avaliação do desempenho dos dirigentes da Administração Pública (SIADAP 2);
3. O subsistema de avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública (SIADAP 3).

A reforma da Administração Pública é alvo de consistente atenção com a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de Abril, decorrente da já referida Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de Julho. Pode ler-se na própria Resolução que “a finalidade deste texto de apoio é a de facilitar a aplicação transversal e uniforme das linhas orientadoras da reforma, podendo tornar-se um instrumento de coordenação operacional das iniciativas de reforma a nível de todos os organismos público”.

Em 2004, destaca-se ainda a Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho que aprova o regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública, definindo a forma de contratação e os respectivos limites.

A reestruturação da administração central do Estado é determinada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto, onde se estabelece os seus objectivos, princípios, programas e metodologia. Introduce-se assim o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) que tem por objectivos, entre outros: avaliar as actividades em desenvolvimento na administração central, no sentido de manter, extinguir ou transferir actividades para outras entidades públicas ou privadas; potenciar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e empresas através da diminuição das estruturas administrativas; simplificar, racionalizar e reinventar procedimentos administrativos.

A Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto estabelece regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da Administração Pública, alterando as Leis n.ºs 2/2004, 3/2004 e 4/2004, de 15 de Janeiro, e o Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, ao nível dos procedimentos de nomeação e da cessação de funções do pessoal dirigente da Administração Pública.

Um passo no processo de desburocratização administrativa é a criação do Cartão do Cidadão com a Lei n.º 7/2007, de 5 de Fevereiro, que rege também a sua emissão e utilização. Ainda neste contexto e reforçando o imperativo da reforma administrativa portuguesa, o Decreto-Lei n.º 116/2007, de 27 de Abril aprova a orgânica da AMA – Agência para a Modernização Administrativa, IP.

Os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas são estabelecidos pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro com disposições acerca da gestão dos recursos humanos, dos regimes de vinculação, do regime de carreiras, do regime de remunerações e do regime jurídico-funcional das modalidades de constituição da relação jurídica de emprego público.

Mais recentemente, encontramos a Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2008, de 27 de Maio que cria a estrutura de missão das Lojas do Cidadão de Segunda Geração, mais uma iniciativa de modernização administrativa em Portugal.

O Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas é regulamentado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro, onde podemos encontrar os

princípios fundamentais do estatuto, as penas disciplinares e respectivos efeitos, a competência disciplinar implícita aos demais trabalhadores e as formas de procedimento disciplinar regulamentadas.

A Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas e o seu regulamento. Esta lei vem alterar artigos de diversas outras leis e revogar decretos-lei e artigos de outras tantas leis, ambicionado tornar os contratos na Administração Pública mais claros e justos.

Muitos outros diplomas legais teriam lugar a figurar numa lista referente à Administração Pública e conseqüentes alterações, contudo salientaram-se os mais relevantes considerando o que tinha sido abordado nos anteriores capítulos. Há ainda que ressaltar as limitações dos instrumentos legislativos na sua capacidade de influenciar a mudança, bem como o facto da resistência à mudança constituir um impedimento à implementação de instrumentos como a gestão por objectivos ou a avaliação de desempenho (Araújo, 2008).

2.3. Elementos de gestão estratégica nas práticas da Administração Pública

Arminda Neves frisa os “desfasamentos na acção” dos organismos públicos, evidenciando que “os desafios e problemas com que as organizações têm vindo a ser confrontadas só encontram resposta cabal no quadro de um novo paradigma organizacional que leve à prática novos modelos de gestão, culturais e organizacionais.” (Neves, 2002: 56).

Considerando tais características, a Administração Pública portuguesa iniciou um percurso assente em estratégias específicas para serviços, áreas e pessoas, utilizando muitos dos conceitos inerentes à gestão estratégica.

Parece-nos evidente que o desenvolvimento e transformação da Administração Pública, quer englobe ou não os procedimentos e as ferramentas da gestão estratégica, deverá concretizar-se apoiado num conhecimento profundo da cada organização pública, mas também da Administração Pública no seu todo. Neste sentido, é fundamental conhecer verdadeiramente qual a missão da Administração Pública e dos seus serviços para além da missão genérica que qualquer indivíduo é capaz de identificar: a satisfação das necessidades colectivas da população a que serve.

Muitos dos elementos de gestão que serão aflorados neste capítulo já foram anteriormente enunciadas ainda que de forma sintética. Deste modo, procederemos a uma explicação mais consistente e completa dos mais importantes elementos de gestão utilizadas na Administração Pública portuguesa, tendo em conta a revisão bibliográfica.

Atribui-se a Peter Drucker a introdução dos objectivos nos sistemas de gestão organizacional através de diversos textos publicados nos inícios dos anos 50 e, portanto, a criação da metodologia gestão por objectivos.

A partir daí a utilização de um sistema de gestão por objectivos começou a integrar as políticas organizacionais, baseando-se, fundamentalmente, na procura do máximo de eficiência e eficácia, tanto ao nível dos colaboradores como da própria organização,

uma vez que “os objectivos são o resultado desejado na actividade da organização” (Carapeto e Fonseca, 2005: 193).

A **gestão por objectivos** envolve um processo dinâmico, pois os objectivos são passíveis de reformulação e ajuste a um resultado mais desejável. Portanto, estando em curso um processo de gestão por objectivos é normal ocorrerem alterações nos objectivos traçados, por estes não serem os convenientes para o alcance da estratégia geral.

Odiorne (1965) define a gestão por objectivos como

“o processo pelo qual os gestores superiores e subordinados de uma organização identificam em conjunto os seus objectivos comuns, definem o campo de responsabilidade de cada indivíduo em termos de resultados que se esperam dele e usam estas medidas como guias para a operação da unidade e para avaliar a contribuição de cada um dos seus membros” (Odiorne, 1965: 89).

Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de Abril, a acção governamental entende a gestão por objectivos como “a grande matriz da mudança” no quadro de reorganização administrativa vivida àquela data. Sustenta ainda que a prática de uma gestão por objectivos promove um maior rigor na avaliação, seja ao nível dos ministérios, organismos e unidades orgânicas que os compõem, ou ao nível do grau de concretização da principal missão traçada pelo Governo, mas também do seu programa governamental de um modo geral.

O grande foco da gestão por objectivos é a definição precisa das metas a atingir, entre dirigentes e trabalhadores, no âmbito da organização, permitindo uma clara determinação das responsabilidades ao nível dos resultados a alcançar e, assim, a posterior avaliação dos mesmos. A gestão por objectivos é uma metodologia baseada em estratégia e planeamento, mas também na avaliação de resultados, possibilitando assim reajustes nas políticas traçadas organizacionalmente e também na progressão individual dos trabalhadores. No fundo, esta filosofia de gestão visa alterar comportamentos ao nível organizacional, alterando práticas de funcionamento, mas também ao nível pessoal, promovendo alterações nos comportamentos dos

trabalhadores que passam a ser parte integrante do processo de gestão do organismo onde trabalham.

A gestão por objectivos depende da definição de objectivos entre trabalhadores e respectivos superiores hierárquicos, da definição de objectivos para cada posto de trabalho e de uma interligação entre estes objectivos. Deve ainda ser alvo de revisão, destacando a mensuração e o controlo, e contar com uma chefia activamente participativa. Pressupõe também uma hierarquia e interligação entre metas e objectivos, que devem ser claros, específicos, realistas, mensuráveis, hierarquizados segundo a importância e definidos temporalmente (Forum 2000, 1998).

Esta técnica de gestão não foi plenamente aceite e concretizada na Administração Pública portuguesa, em grande medida devido à fraca participação dos trabalhadores na aplicação da gestão por objectivos e na comunicação desajustada do processo ao nível organizacional. João Bilhim, em mais uma edição do workshop do Forum 2000, vai mais longe afirmando que “a primeira competência aprendida pelos administradores consiste em manipular as regras a favor de um indivíduo ou de uma organização” (Forum 2000, 1998: 42).

Araújo (2009:148) evidencia a gestão por objectivos enquanto “uma abordagem nova que desvia a atenção dos dirigentes das questões legais e processuais para uma nova abordagem na qual são as actividades e as metas para elas fixadas que orientem a acção”.

Figura 17 – Processo da Gestão por Objectivos



Fonte: Adaptado de FORUM 2000 – Gestão por objectivos na Administração Pública. Lisboa: ISCSP, 1998, p. 48

Para Fernando Neves de Almeida (1996) existem vantagens, mas também desvantagens na aplicação da gestão por objectivos. Assim, podemos destacar como vantagens o planeamento para a concretização dos objectivos que é necessário traçar (melhor gestão); a gestão por objectivos clarifica papéis nas organizações e demonstra responsabilidades (clarificação no funcionamento da organização); a gestão por objectivos potencia o sentido de pertença dos colaboradores das organizações que passam a identificar-se com os objectivos que lhe são sugeridos (comprometimento pessoal).

Enquanto desvantagens podemos salientar a possível ideia de que a gestão por objectivos serve para uma supervisão e controle das actividades (significando falha no ensino da filosofia subjacente à gestão por objectivos); a ausência de interligação na divulgação da missão e dos objectivos a longo prazo da organização pode despoletar perturbações no funcionamento organizacional; a dificuldade em definir objectivos

devido à natureza das funções desempenhadas no seio da organização; a predominância de objectivos de curto prazo pode prejudicar a concretização dos objectivos a longo prazo; a possibilidade do reajustamento dos objectivos ser tarefa difícil, o que dificulta o funcionamento ao nível da eficiência e eficácia; a definição do número de objectivos a desenvolver pode também apresentar-se como uma questão problemática, correndo-se, na maioria das vezes, o risco de excesso de objectivos.

Os processos de gestão, quer a nível da gestão pública, quer da própria gestão estratégica são auxiliados pelo **planeamento**.

Na óptica de Fernando Pacheco “o processo de planeamento é a principal componente na dimensão estratégica da actuação da Administração Pública, e como tal tem reflexos na tomada de decisão em matérias de despesa pública” (Forum 2000, 1995: 33), enquanto Adriano Pimpão defende que “o planeamento constitui uma prospectiva normativa que confronta a incerteza não como restrição, mas sim como um quadro de liberdade para definir a função de preferência social mais desejada, lutando, assim, contra o determinismo e o acaso” (Forum 2000, 1995: 65).

Outros instrumentos de gestão relacionados com a reforma administrativa são o **plano** e o **relatório de actividades** que tiveram uma difícil aceitação por parte dos serviços e organismos públicos. O último diploma legal a impor a obrigatoriedade da apresentação destes documentos anualmente, o Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, como já mencionado anteriormente, define os princípios subjacentes a elaboração destes e apresenta o modelo que deve ser seguido na apresentação da informação a prestar.

Deste modo, o plano de actividades deve ser constituído por um capítulo introdutório, com a caracterização interna e externa do organismo ou serviço e com a identificação dos clientes; um capítulo destinado aos objectivos e estratégias traçadas a curto prazo, bem como as prioridades a curto e médio prazo articuladas com o programa governamental em vigor; e por último, um capítulo referente à previsão das actividades e dos recursos necessários, cruzando objectivos com projectos e programas e a calendarização das actividades traçadas para o cumprimento dos objectivos.

O relatório de actividades é organizado também por um capítulo introdutório dedicado às orientações (gerais e específicas) prosseguidas; um capítulo consignado às actividades desenvolvidas e respectivos recursos humanos, evidenciando o traçado no plano e efectivamente concretizado, ou seja, os resultados previstos e os atingidos, mas também actividades desenvolvidas que não foram planeadas; e um último capítulo consagrado à avaliação da execução conseguida, através de uma apreciação qualitativa e quantitativa, e a considerações prospectivas.

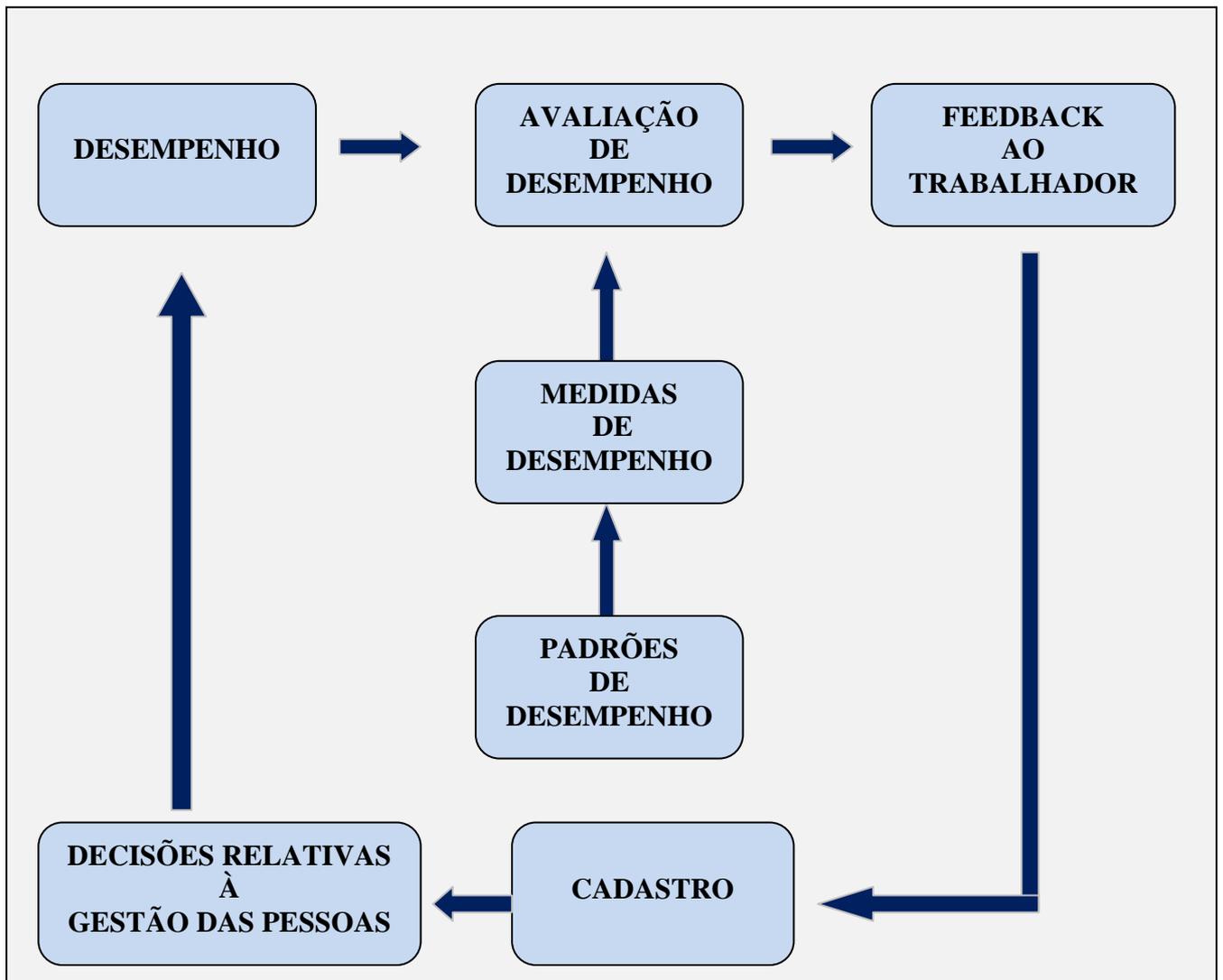
O plano e relatório de actividades foram introduzidos com o apoio e divulgação “da unidade responsável pela modernização administrativa, no caso o Secretariado para a Modernização Administrativa”, sendo que “o apoio à implementação destes instrumentos resumiu-se ao esclarecimento de dúvidas não havendo um programa de formação sobre estas matérias para os dirigentes” (Araújo, 2009: 137).

O processo de reforma da Administração Pública é também marcado pelo desenvolvimento da **avaliação de desempenho**.

O desempenho é predominantemente avaliado em termos individuais, isto é, cada trabalhador é alvo da avaliação, em detrimento de uma avaliação global que contemple também as estruturas e métodos organizacionais. E depende de condições físicas, da personalidade, da inteligência, das aptidões específicas e das condições emotivas de cada indivíduo (Almeida, 1996).

A avaliação de desempenho visa incrementar a produtividade e motivação dos trabalhadores de forma continuada para que os níveis de eficácia e qualidade aumentem e se mantenham numa fase posterior. O sistema de avaliação de desempenho pressupõe trabalho de equipa, uma rede de comunicação activa e consistente e um sistema de recompensas adequado.

Figura 18 - Ciclo da Avaliação de Desempenho



Fonte: Almeida, Fernando Neves de, Avaliação de Desempenho para Gestores. McGraw-Hill: Lisboa, 2001, p.16

Tanto na gestão por objectivos como na avaliação de desempenho, uma atitude participativa por parte dos trabalhadores e uma partilha de informação por parte dos superiores hierárquicos são fundamentais, pois “as pessoas devem entender qual o seu papel no processo, ser encorajadas a gerir e desenvolver a qualidade dentro das respectivas esferas de responsabilidade e receber feedback” (Carapeto e Fonseca, 2005: 253).

O desempenho deve ser avaliado tendo em conta a pertinência e a qualidade das acções concretizadas que são alvo de avaliação, formando assim a credibilidade do processo de

avaliação que funcionará como um instrumento de acção futuro, com consequências na decisão política e na estratégia da organização, segundo Neves (2002).

A Lei n.º 10/2004, de 22 de Março cria um sistema integrado de avaliação de desempenho da Administração Pública portuguesa, contemplando trabalhadores, dirigentes e os próprios organismos públicos. Pode ler-se no n.º 2 do artigo 1.º que este sistema de avaliação pretende ser um “instrumento estratégico para a criação da dinâmica de mudança, de motivação profissional e de melhoria na Administração Pública”.

Para além de avaliar a concretização de objectivos, o SIADAP pretende avaliar a aplicação de competências e as atitudes pessoais demonstradas no desenvolvimento das actividades.

O reconhecimento do mérito, o trabalho de equipa, a formação e desenvolvimento profissional, a mobilidade, a progressão de carreiras, a melhoria da comunicação e a consistência das capacidades de liderança são, grosso modo, os objectivos deste sistema integrado de avaliação de desempenho.

Integrado num ciclo anual de gestão, o SIADAP é definido através das seguintes fases, conforme o artigo 13.º:

- Definição dos objectivos e resultados a atingir;
- Auto-avaliação;
- Avaliação prévia;
- Harmonização das avaliações;
- Entrevista com o avaliado;
- Homologação;
- Reclamação;
- Recurso hierárquico.

A avaliação integrada de desempenho de trabalhadores e organismos denota a preocupação com a qualidade dos serviços públicos, sendo a aplicação do SIADAP acompanhada pela Direcção-Geral da Administração Pública, através também de suporte informático.

A definição de **qualidade**, outro conceito importante à luz das novas medidas de gestão implementadas na reforma da Administração Pública, encontra-se relacionada com a satisfação dos clientes e com a concretização de um conjunto de requisitos que moldam o funcionamento da organização e a conduta dos seus trabalhadores e dirigentes.

O Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de Maio especifica a qualidade como “a satisfação do cliente a custos adequados e tornou-se um imperativo para todas as organizações públicas e privadas, face à crescente consciencialização que os consumidores e utentes de bens ou serviços possuem dos direitos que lhe estão atribuídos” e a qualidade em serviços públicos, concretamente, como “uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos”.

Este diploma vem estabelecer o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP) em todos os organismos públicos, procurando aumentar a qualidade de sistemas e processos ao nível de bens e produtos e sendo gerido, inicialmente, pelo Secretariado para a Modernização Administrativa. Contudo, nunca foi regulamentado.

O conceito de qualidade não é estanque, na verdade é o resultado da evolução temporal e de várias teorias relacionadas com o tema de autores como por exemplo Feigenbaum, Taguchi, Juran, Crosby ou Deming. Este último é comumente apelidado de pai da gestão da qualidade total e evidencia a necessidade de tornar a qualidade condição essencial no seio das organizações, destacando também o papel dos recursos humanos ao nível organizacional.

As teorias da qualidade têm acompanhado os processos europeus de modernização da administração pública, fortemente centradas na satisfação dos clientes. Todavia, existe uma bateria, mais abrangente, de princípios subjacentes à definição de qualidade total (Carapeto e Fonseca, 2005), nomeadamente:

- empenhamento e liderança na gestão de topo;
- investimento na estratégia e no sistema de gestão;
- orientação para o cliente;
- sistema de gestão de recursos humanos.

A gestão da qualidade deve basear-se numa lógica de envolvimento entre factores internos (o que tem impacto na organização) e externos (o que é atingido pelo impacto da organização). A aplicação desta filosofia na Administração Pública deve englobar os indicadores necessários para a posterior medição da qualidade, um suporte de avaliação nesse sentido e o maior envolvimento possível das pessoas, tanto a nível interno como externo.

Os sistemas que implementam a qualidade visam promover a eficácia e atingir objectivos melhorando processos. É imprescindível que a sua aplicação seja acompanhada por um manual de procedimentos e inclua recursos humanos e físicos adequados, pois na gestão da qualidade é necessário proceder à medição da satisfação e a auditorias internas, tal como os dirigentes de topo tem a responsabilidade de controlar e dirigir afincadamente a aplicação do sistema de qualidade total.

A gestão da qualidade total caracteriza-se também pela certificação através de normas, especificamente as ISO (*International Standardization Organisation*), sendo as mais conhecidas as ISO 9000. Estas normas internacionais surgiram em 1987 com especial adopção na Europa, certificando a qualidade de serviços e de produtos em qualquer contexto organizacional.

São dificuldades na aplicação da gestão da qualidade total: uma definição abrangente de qualidade nas organizações; a falta de liderança; a falta de planeamento estratégico no que respeita à mudança; uma possível desmotivação e até carência de formação dos trabalhadores; a inexistência de um sistema de recompensas justo; entre outras.

Desde a introdução da gestão da qualidade total no seio das organizações com o objectivo de garantir a qualidade de serviços e produtos que vários modelos de prémios nasceram, tais como *Denning Prize*, *Malcolm Baldrige Quality Award* ou *European Excellence Model* (EFQM).

O modelo de excelência criado pela EFQM foi posteriormente adoptado pelos serviços públicos, fundamentando-se em oito ideias-chave (Carapeto e Fonseca, 2005):

- orientação para os resultados;
- orientação para o cliente;

- liderança e coerência;
- gestão por processos e factos;
- desenvolvimento e envolvimento de pessoas;
- processo contínuo de aprendizagem, inovação e melhoria;
- desenvolvimento de parcerias;
- responsabilidade social da organização.

Outro modelo de auto-avaliação da qualidade é a Estrutura Comum de Avaliação (do original *Common Assessment Framework* – CAF) que contempla as várias características determinantes numa organização de cariz público, através de nove critérios direccionados para os meios e para os resultados, a saber:

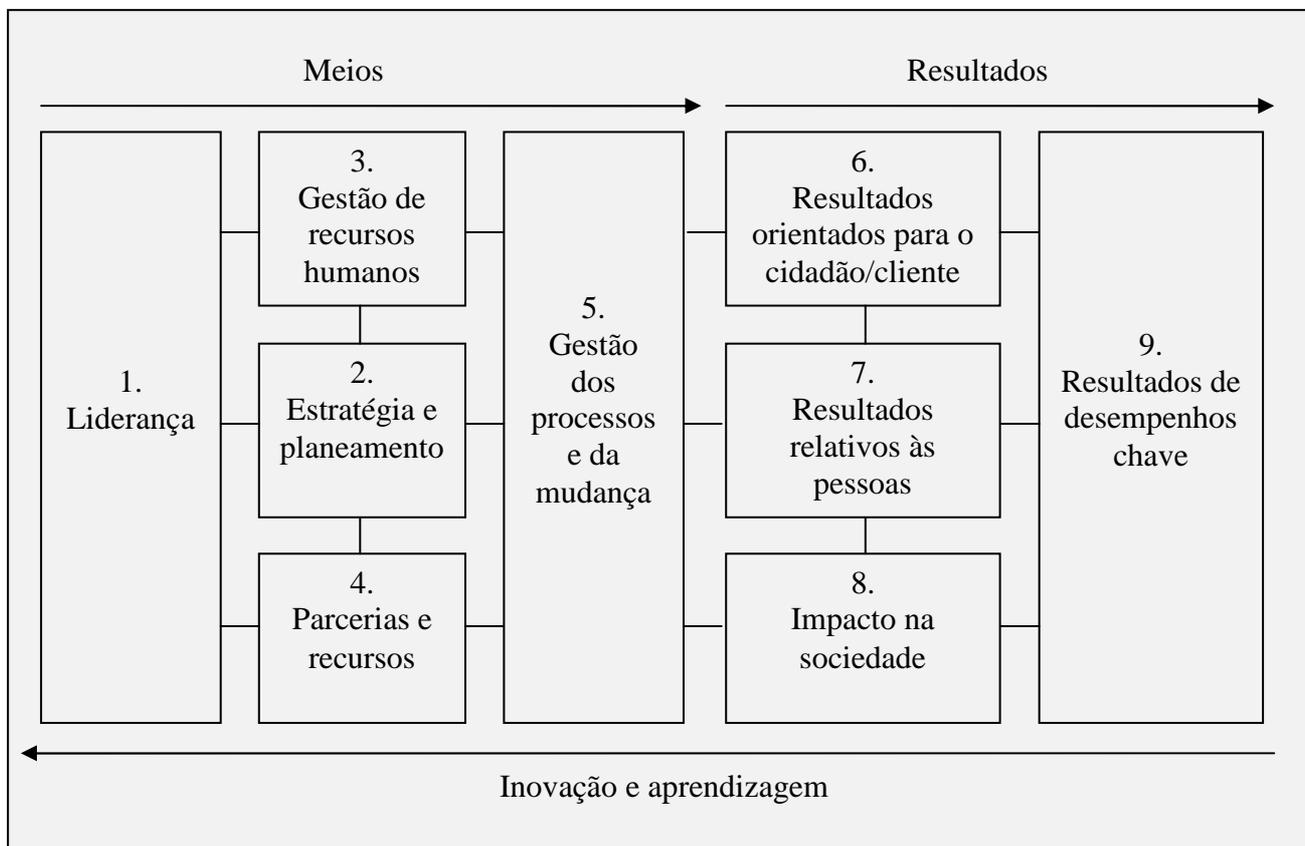
1. Liderança;
2. Estratégia e planeamento;
3. Gestão de recursos humanos;
4. Parcerias e recursos;
5. Gestão dos processos e da mudança;
6. Resultados orientados para o cidadão/cliente;
7. Resultados relativos às pessoas;
8. Impacto na sociedade;
9. Resultados de desempenhos chave.

Tal como Carapeto e Fonseca explicam “os cinco primeiros critérios correspondem aos meios (caracterizam a forma como a organização actua para obter os resultados) e os quatro últimos correspondem aos resultados (indicam o que a organização alcançou)” (Carapeto e Fonseca, 2005: 58).

Baseado no Modelo de Excelência da Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade (European Foundation for Quality Management - EFQM) e no modelo da Universidade Alemã de Ciências Administrativas (Speyer), a tónica deste modelo está em lideranças fortes, elas próprias de qualidade, fundamentado em estratégias adequadas, planeamento de actividades, parcerias vantajosas, pessoas envolvidas e actuanes, e por fim, recursos e processos ajustados às necessidades diagnosticadas. Este cenário proporcionará (ou assim deveria ser) desempenhos considerados excelentes pelos intervenientes (directos e

indirectos), como sejam: os próprios clientes, os colaboradores das organizações, e a sociedade no seu todo, num último nível.

Figura 19 – Modelo CAF



Fonte: CARAPETO, Carlos, FONSECA, Fátima – Administração Pública – Modernização Qualidade e Inovação. 1ª ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2005, p. 58

Este modelo é gratuito (o que torna a auto-avaliação um processo económico) e permite à Administração Pública melhorar o desempenho dos seus serviços, através de uma base de comparação (benchmarking). Promove ainda a mudança e melhoria ao nível de procedimentos.

No referente à comparação (benchmarking entre organizações públicas neste caso) a CAF permite um exercício entre países europeus, uma vez que se trata de um modelo unânime e aceite na Europa.

Para além dos benefícios da aplicação de um modelo nos moldes da CAF, podemos também frisar pontos fracos relacionados com a sua aplicação, nomeadamente a

longevidade no tempo, uma vez que a implementação requer adaptação e aceitação ao modelo e ainda uma considerável panóplia de informação; ou ainda a falta de formação dos recursos humanos, dificultando a implementação da CAF.

A aplicação da CAF implica as seguintes fases:

1. Decisão e comunicação da adopção do modelo por parte da gestão de topo, apresentando os objectivos e finalidades do processo;
2. Definição do coordenador de projecto e planeamento do processo de auto-avaliação, ou seja, definir o responsável ao nível da gestão de tarefas e definir os métodos que irão acompanhar a auto-avaliação;
3. Nomeação de um grupo de auto-avaliação que terá como responsabilidade acompanhar o processo de auto-avaliação;
4. Formação, isto é, o grupo de auto-avaliação deve receber formação adequada para concretizar o processo satisfatória e correctamente;
5. Concretização da auto-avaliação, avaliando meios e resultados.

Da implementação da CAF podem ainda resultar planos de melhoria, que definem o que deve ser aperfeiçoado.

Outro instrumento de gestão aplicado à Administração Pública é o **Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR)**, regulamentado através do artigo 10.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro no âmbito do Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP 1). Enquanto instrumento de apoio à gestão reveste-se de carácter obrigatório, apoiando a gestão orientada para os resultados e visa responder às perguntas, no âmbito de cada organização, segundo as linhas orientadoras disponibilizadas pelo Conselho Coordenador de Avaliação dos Serviços:

- Qual a missão?
- Como será prosseguida?
- Quais os pontos-chave?
- Qual a estratégia a seguir?
- Como será desenvolvida?
- Com que meios se acompanha a sua concretização?

Concebido para analisar o desempenho, o QUAR apresenta-se como um quadro de referência no âmbito da missão e dos objectivos, apurando o nível de concretização e desvios do ciclo de gestão.

Conforme o documento disponibilizado pelo Conselho Coordenador de Avaliação dos Serviços, o QUAR funciona como um *tableau de bord* onde o gestor do serviço em avaliação tem a possibilidade de observar, compreender, avaliar a importância dos desvios, decidir e redireccionar a acção se necessário. Sendo um relatório resumido e claro, pretende realçar a estratégia organizacional, divulgar os níveis de desempenho interna e externamente, evidenciar a comparação entre meios e resultados, proporcionando assim o benchmarking entre serviços.

O Quadro de Avaliação e Responsabilização deve obedecer às seguintes características: informação sumária; pertinência; clareza na apresentação da informação, adoptando informação gráfica; estar de acordo com documentos de prestação de contas e previsionais; actualização regular; carácter evolutivo; e acesso público através da página electrónica da organização.

Na construção do QUAR salientam-se determinados elementos, como sejam a missão (a razão da existência da organização, principais clientes, actividades e serviços prestados); os objectivos (três níveis: gerais, específicos, operacionais); os indicadores (eficácia, eficiência e qualidade).

Segundo o documento do Conselho Coordenador de Avaliação dos Serviços, “por lei o serviço é obrigado a apresentar um mínimo de 3 objectivos: de eficácia, de eficiência e de qualidade. Não está definido um limite máximo, mas é consensual que não deve exceder os 5.” Ao nível da amplitude dos objectivos, eles podem assumir três ordens distintas, que se desdobram numa lógica descendente: gerais – relacionados com a eficácia através de impacto, denotam o resultado da acção pública modificando a realidade a que dizem respeito; específicos – ligados à eficácia atribuída pelo resultado, que divulgam as consequências para os clientes; e operacionais – eficácia alcançada pelos resultados, trata da produção de bens e serviços, assim como na parametrização de avaliação os objectivos podem ser de eficácia, de eficiência e de qualidade.

Os indicadores permitem comparar desempenhos e podem ser elementares/simples; derivados; ou compostos/compósitos. Existem três tipologias de indicadores: indicadores de eficácia (subdivididos em indicadores de realização, de resultados e de impactos); indicadores de eficiência e indicadores de qualidade.

Os indicadores devem possuir as seguintes características: pertinência face aos objectivos a medir; credibilidade; fácil recolha; clareza; comparabilidade; processo de criação participado. O QUAR tem ainda em conta o grau de concretização dos resultados, a identificação dos desvios e a avaliação final do desempenho dos serviços.

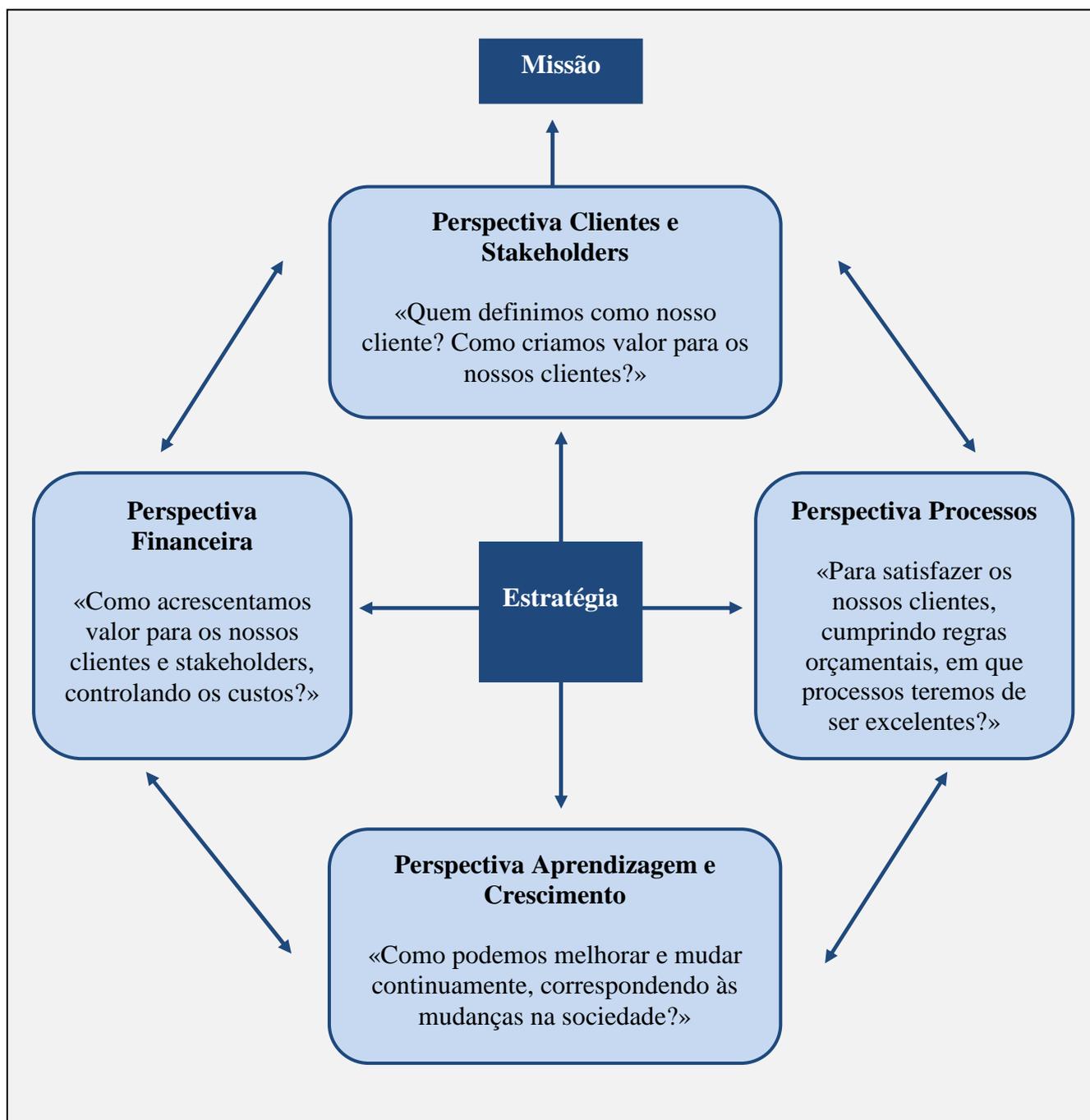
Por fim, abordamos o **Balanced Scorecard** como ferramenta de gestão estratégica em fase de implementação na Administração Pública portuguesa. Embora tenha sido explorado no capítulo referente às principais ferramentas e instrumentos de gestão estratégica, este instrumento de gestão têm especificidades quando aplicado no sector público.

A aplicação do Balanced Scorecard nos organismos do Estado permite acompanhar a performance estratégica, identificar rapidamente as causas de possíveis desvios da estratégia, divulgar a estratégia, motivar os colaboradores a prosseguir a estratégia e a concretizar os objectivos estratégicos (Caldeira, 2009).

Depois das perspectivas alinhadas (cliente, financeira, processo e aprendizagem) há que introduzir os vectores estratégicos que não deve ser mais de cinco, sendo o ideal três vectores.

O passo seguinte passa por definir e distribuir os objectivos pelo mapa estratégico, pois “são eles que irão permitir comunicar as intenções estratégicas aos colaboradores da organização” (Caldeira, 2009: 55) e são também determinantes na implementação da estratégia. Cada objectivo estratégico deverá fazer parte exclusivamente de uma única perspectiva, embora possa abarcar vários vectores estratégicos.

Figura 20 – Balanced Scorecard adaptado aos serviços públicos



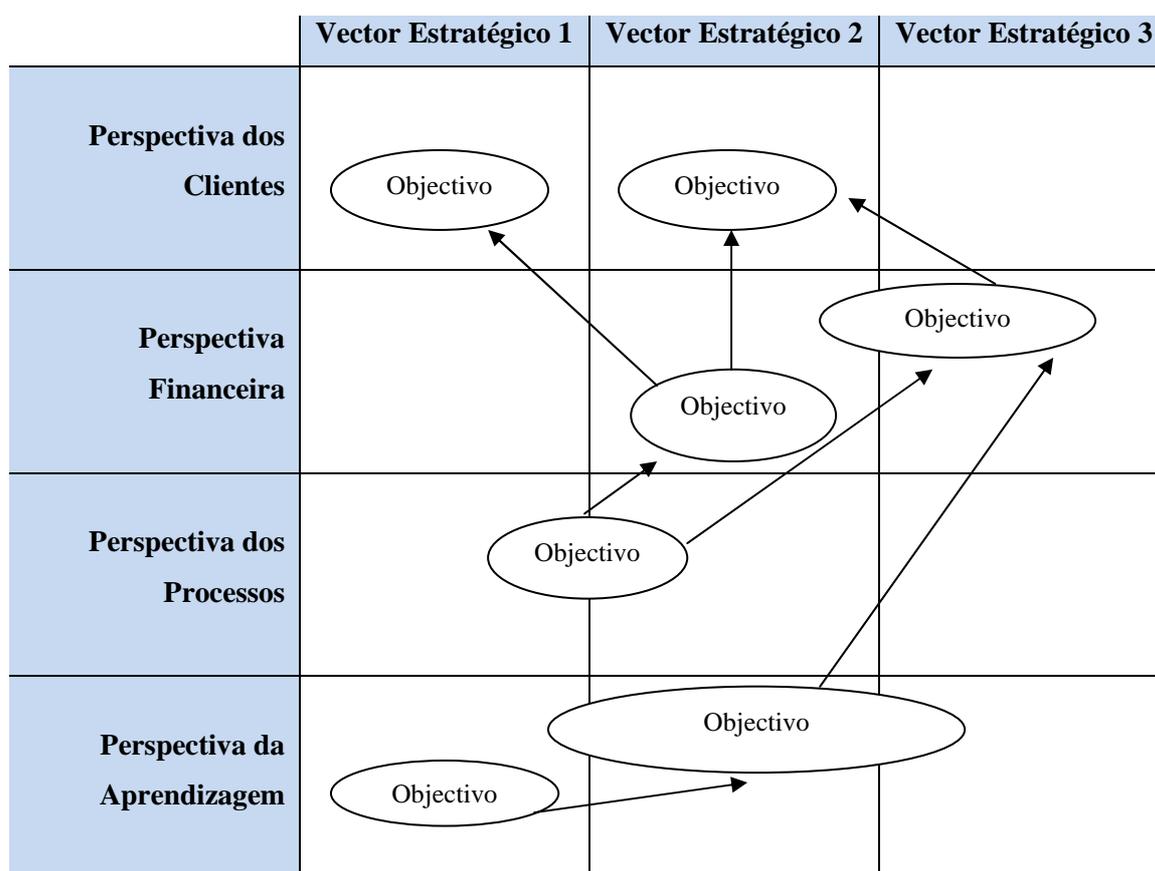
Fonte: PINTO, Francisco – Balanced Scorecard. Alinhar mudança, estratégia e performance nos serviços públicos. 1ªed. Lisboa: Edições Sílabo, 2007, p. 154

Relativamente às relações causa-efeito, ou seja, às correlações entre objectivos pelas quatro estratégias, Caldeira defende que se evite o excesso, privilegiando as relações de coeficiente 1. As relações entre perspectivas é feita no sentido ascendente e não obrigatoriamente sequenciais, isto é, um objectivo localizado na perspectiva

aprendizagem pode estar directamente relacionado com um objectivo da perspectiva financeira ou de clientes.

As relações causa-efeito não devem ser descendentes ou de duplo sentido, assim como não devem existir objectivos sem relações causa-efeito, excepto naturalmente os objectivos da perspectiva dos clientes, última perspectiva. São estas mesmas relações causa-efeito que apoiarão a determinação das causas do incumprimento de um objectivo estratégico, sendo que essas causas podem ser: objectivos com fraca relação causa-efeito; indicadores desajustados dos objectivos; metas muito ou pouco ambiciosas; desfasamento temporal de resultados nos indicadores. (Caldeira, 2009).

Figura 21 – Mapa estratégico com relações causa-efeito entre objectivos



Fonte: Adaptado CALDEIRA, Jorge – Implementação do Balanced Scorecard no Estado. 1ª ed. Lisboa: Almedina, 2009, p. 49

Após a definição dos objectivos e elaboração do mapa estratégico surge a construção de indicadores de medição da performance. Os indicadores podem ser de resultado ou de

acção, devendo considerar como características: permitem a correcta medição do objectivo; serem fiáveis; serem baratos económica e temporalmente; serem simples; conterem informação acessível; possuírem um intervalo de tempo específico; conhecerem o responsável pelo resultado do indicador; e considerarem uma unidade de medida claramente identificada.

Não havendo uma pré-definição para o número de indicadores, o ideal será um indicador por objectivo.

A definição de metas, tolerância e excelência é o passo seguinte, bem como a definição da frequência para o acompanhamento dos resultados. É importante que exista periodicidade na apresentação e avaliação dos resultados, em reuniões que devem contar com a presença de chefes e colaboradores envolvidos no processo de desenvolvimento do Balanced Scorecard. Nessas reuniões de reflexão para além da apresentação de resultados, verificam-se os desvios e discute-se as soluções correctivas.

A periodicidade para o acompanhamento estratégico usualmente é quadrimestral, trimestral, bimensal ou mensal, sendo esta última modalidade altamente recomendada para a fase de implementação da ferramenta.

As metas são o resultado desejado e constam do plano estratégico, devendo ser o mais adequadas possível, ou seja, nem muito nem pouco ambiciosas. Porém, as metas podem ser alteradas durante o processo, mediante a aprovação da gestão de topo das organizações.

É necessário estipular uma margem de desvio do resultado face á meta que “tem por objectivo constituir-se com um «alerta» face a um eventual incumprimento do desempenho ideal do objectivo” (Caldeira, 2009: 75), mas permite também identificar uma meta ultrapassada, evidenciando a excelência.

Na avaliação da performance dos objectivos os indicadores tornam-se essenciais, sendo habitual um objectivo ter vários indicadores. Os indicadores para determinado objectivo podem ter igual peso ou existirem indicadores com maior peso.

Normalmente, os softwares de apoio do Balanced Scorecard utilizam uma escala de quatro cores para indicarem a leitura do objectivo: vermelho – objectivo falhado; amarelo – objectivo em risco; verde – objectivo cumprido; azul – objectivo superado.

Estes são os princípios básicos para a implementação do Balanced Scorecard em organismos públicos, que associado a outros instrumentos como o SIADAP, a CAF ou a Norma ISO 9001 permite alcançar maiores sinergias. O Balanced Scorecard permite o desenvolvimento de uma cultura de avaliação e responsabilização baseada em objectivos indo ao encontro da lógica do SIADAP; a CAF permite a alimentação de objectivos e indicadores do mapa estratégico; e a Norma ISO 9001 e o Balanced Scorecard têm a possibilidade de partilhar indicadores o que se torne uma vantagem.

Em sùmula, a reconhecida importância da gestão e a introdução da componente estratégica no contexto organizacional evidenciam mudanças significativas nas práticas e métodos utilizados pelas organizações no sector privado, mas também no sector público.

Sendo evidente a tentativa de modernizar a Administração Pública portuguesa, é importante entender qual o sentido que os múltiplos organismos tutelados pelo Estado seguiram internamente. Neste contexto, cabe também avaliar qual o peso que a legislação assume nas escolhas metodológicas que os organismos públicos fazem.

Após uma identificação dos instrumentos, ferramentas e metodologias que a Administração Pública portuguesa tem ao dispor, procuraremos entender quais as suas reais aplicações no seio das organizações.

3. Estudo empírico: aplicação de ferramentas de gestão estratégica na gestão do sector público administrativo português

Num momento em que se torna crucial recorrer a um gestão clara, credível e eficaz, principalmente no âmbito da Administração Pública por ser um sector em Constante pressão, é necessário compreender quais as adaptações feitas e quais as ferramentas a que se recorre actualmente. Sendo reconhecido o valor da Gestão Estratégica, torna-se importante entender o funcionamento das ferramentas assumidamente estratégicas e como se podem aplicar num contexto consideravelmente distinto como é o da Administração Pública.

De facto são inúmeras as aplicações de ferramentas de gestão tipicamente associadas ao sector privado na realidade do sector público português. O que este estudo pretende é, precisamente, verificar de que modo se processa essa adaptação e implementação em Portugal, isto é, identificar de que forma é feita a utilização da gestão estratégica na Administração Pública portuguesa.

3.1. Justificação e apresentação da metodologia

O estudo empírico realizado consistiu na metodologia de **estudo de caso** com apoio de **revisão bibliográfica** e **entrevistas exploratórias**. A sua aplicação pareceu ajustada uma vez que o principal propósito desta pesquisa é entender como se processa a aplicação de ferramentas de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa e tal como defende Yin (2003) o estudo de caso adequa-se perfeitamente quando se pretende descobrir o “como?” e o “porquê?”.

Considerando o problema de estudo identificado, o estudo de caso é o cenário mais apropriado para responder às questões de investigação e ao objectivo fundamental: *reconhecer a aplicação da gestão estratégica na Administração Pública no contexto português*. Permitirá também o suporte de uma **análise de conteúdo qualitativa**, segundo a definição de Flick (2005).

O estudo de caso permite ainda escolher as entidades a acompanhar e vários tipos de recolha de dados. Yin (2003) distingue ainda tipos de estudos de caso, designadamente: estudo de caso exploratório (*exploratory case study*); estudo de caso descritivo (*descriptive case study*); e estudo de caso explicativo (*explanatory case study*). Estamos, portanto, perante um **estudo de caso descritivo** uma vez que este tipo de análise permite a descrição de um fenómeno dentro do seu contexto.

A revisão da literatura é indispensável neste estudo, pois é fundamental entender primeiro, quais são as ferramentas de gestão de que o sector público faz uso e depois, como se implementam e funcionam essas ferramentas de gestão. A pesquisa bibliográfica levada a cabo permite enquadrar, teoricamente, o estudo comparado de casos, assim como responder a algumas das questões de partida.

Serão então realizados três estudos de caso relativos a organismos públicos¹¹ que recorrem a ferramentas de gestão estratégica, através de três entrevistas exploratórias que permitem verificar aspectos salientados nas leituras. Cabe justificar o número de entrevistas realizadas com o facto de existir um escasso número de organismos públicos que apostem verdadeiramente numa gestão estratégica, utilizando para o efeito ferramentas e instrumentos específicos.

As entrevistas a actores privilegiados, isto é, intervenientes no âmbito da gestão estratégica e da gestão pública, capazes de interligarem estas duas áreas e justificarem a sua opinião acerca da junção destas na Administração Pública portuguesa, são ainda um reforço metodológico.

Importa frisar ainda a análise de documentação interna de apoio à implementação dos processos (planos estratégicos, relatórios, planos de actividades e outros documentos) disponibilizada pelos organismos em estudo.

As questões colocadas nas entrevistas dividem-se em cinco grandes grupos¹²:

1. Identificação da organização;

¹¹ A escolha dos organismos sobressai da pesquisa feita em websites de empresas de consultoria de gestão, designadamente Quidgest, que apresenta alguns casos, tanto no sector privado como no sector público entre os quais se encontram os três institutos entrevistados.

¹² Vide o guião da entrevista nos Anexos do trabalho.

2. Ferramentas utilizadas na gestão estratégica;
3. Equipa e liderança;
4. Condições de implementação;
5. Aprendizagem.

No primeiro grupo de perguntas pretende-se obter informações acerca da missão, visão, metas e estratégia organizacional. No capítulo das ferramentas de gestão estratégica para além da identificação das que utilizam no quotidiano organizacional, pretende-se saber desde quando, como funcionam e quais as medidas e mecanismo suportam a aplicação das ferramentas mencionadas.

O terceiro grupo de perguntas debruça-se sobre a constituição da equipa envolvida na implementação e desenvolvimento das ferramentas de gestão estratégica, quais as competências (isto é, a combinação das qualificações e das actividades desempenhadas), dos membros da equipa e nas qualificações e categoria profissional do responsável pela equipa, questionando também a permanência temporal na instituição e na respectiva categoria profissional.

Para entender as condições de implementação das ferramentas de gestão estratégica que os organismos entrevistados utilizam, o quarto grupo de perguntas tenta entender as resistências internas, o modo de as ultrapassar, a avaliação possível do processo, destacando o positivo e negativo, e por fim, qual a duração do processo de implementação. E o quinto e último grupo de perguntas visa compreender a aprendizagem que a organização obteve com o recurso às ferramentas de gestão estratégica e qual a principal mudança perceptiva resultante da utilização das mesmas.

3.2. Estudos de caso

Neste capítulo iremos apresentar os resultados da análise conteúdo efectuada às entrevistas exploratórias realizadas aos organismos públicos seleccionados: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Instituto do Cinema e do Audiovisual e Instituto Hidrográfico.

Para a análise de cada organismo faremos uma breve apresentação e a análise de conteúdo da entrevista realizada. Esta abordagem permitirá uma comparação entre os três casos em estudo, portanto nos capítulos dedicados aos três organismos será elaborada uma análise de conteúdo de âmbito geral, pois a comparação entre os casos permitirá colocar o enfoque nas questões mais salientes para o estudo.

3.2.1. Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS)

3.2.1.1. Apresentação

“O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP foi criado a 1 de Abril de 1977. Sob tutela do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, com autonomia administrativa e financeira, personalidade jurídica e património próprio”, conforme se pode ler em brochuras institucionais e no próprio portal da Segurança Social.¹³

Pode ler-se, também, no website da Segurança Social a seguinte missão:

“O IGFSS tem por missão a gestão financeira unificada dos recursos económicos consignados no Orçamento da Segurança Social, o segundo maior orçamento anual depois do Orçamento de Estado, com um volume financeiro na ordem dos 32 mil milhões de euros.”

Essencialmente, a **visão** do IGF é ser um instituto líder na qualidade do serviço público.

¹³ Vide <http://www1.seg-social.pt/inst.asp?05.09.01>

O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social tem quatro áreas de actuação predominantes:

- Planeamento, orçamento e conta;
- Gestão financeira;
- Gestão da dívida;
- Gestão do património imobiliário.

Para uma melhor compreensão das áreas de actuação que o IGF desenvolve apresentamos a sua estrutura orgânica, definida pela Portaria n.º 639/2007, de 30 de Maio.

Figura 22 – Organograma do IGFSS



Fonte: Segurança Social (<http://www1.seg-social.pt/inst.asp?05.09.01.02>)

3.2.1.2. Análise

A entrevista realizada no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social foi-nos concedida pela Directora do Gabinete de Apoio à Gestão, com a duração de uma hora e vinte minutos. No âmbito geral, foi uma entrevista bastante rica onde todas as perguntas foram respondidas.

Na identificação da missão do IGFSS, a entrevistada explica o que se executa de facto em cada área de actuação, assim:

- *Planeamento, orçamento e conta* – “[...] elaboramos o próprio orçamento e conta da segurança social, ou seja, elaboramos o orçamento da segurança social que integra o orçamento de estado que vai à Assembleia da República e elaboramos a conta da segurança social que integra a conta geral de Estado e que vai à Assembleia da República.”;

- *Gestão financeira* – “[...] Nós arrecadamos todas as contribuições, todas as receitas dos sistemas das nossas contas e abastecemos as instituições do sistema, portanto outras instituições, para proceder aos pagamentos dos subsídios de pensão, das pensões, dos subsídios de desemprego, de tudo quanto seja prestações sociais. Portanto, nós arrecadamos as receitas e abastecemos as outras instituições do sistema para elas fazerem face aos compromissos da Segurança Social. Pelo meio gerimos esses recursos financeiros e aplicamos na banca os excedentes de tesouraria diariamente.”;

- *Gestão do património imobiliário* – “[...] uma terceira valência, gerimos o património imobiliário da Segurança Social. A Segurança Social tem um património imobiliário vastíssimo. Neste momento temos cerca 4.600 imóveis que estamos a gerir, entre renda livre e renda social. A renda social é a habitação social, no fundo. Pronto. E fazemos essa gestão, quer dos processos de venda de imóveis, quer de arrendatários, de administrações de condomínios, tudo o que envolva, quase como se fossemos uma grande imobiliária. É essa a nossa terceira área de actuação.”;

- *Gestão da dívida* – “[...] E por fim a quarta área de actuação tem a ver com a recuperação da dívida à Segurança Social, ou seja, não nos cabe a nós, não é missão do IGF, não é nossa competência fazer a gestão das contas correntes, o dinheiro de facto vem parar às nossas contas, mas a gestão das contas correntes com as empresas no pagamento das contribuições é assegurada pelo Instituto de Segurança Social. O IGF só entra a partir do momento em que há dívida constituída, em que os contribuintes deixam

de pagar e em que o Instituto da Segurança Social nos participa esse valor da dívida e nós então aí tentamos estabelecer acordos com os contribuintes devedores, penhoramos, enfim fazemos uma série de acções no âmbito, nomeadamente, do processo executivo para podermos recuperar a dívida à Segurança Social. Portanto, no fundo, a gestão do orçamento da Segurança Social, tem a ver, dos recursos económicos que estão consignados tem a ver com essas quatro áreas de actuação.”.

A **missão** do IGF é “[...] ser um instituto líder na qualidade do serviço público”, enquanto os **valores** são cinco: rigor, imparcialidade, eficiência, ética e inovação e os **compromissos da política de qualidade** sete: clientes satisfeitos, colaboradores envolvidos, processos inovadores, melhorias constantes, qualidade garantida, comunicação transparente e responsabilidade social.

Na entrevista pediu-se que fossem identificadas três grandes **metas**, recorrendo aos mapas estratégicos do Balanced Scorecard que utilizam desde 2006, a entrevistada frisou: aumentar a recuperação da dívida à Segurança Social; alienamento do património imobiliário; e aumentar a rendibilidade média em comparação com a do Mercado Monetário Internacional.

Após as questões que permitiam identificar a organização, focamo-nos nas questões relacionadas com a gestão e com as ferramentas aplicadas que permitem a gestão do IGF.

Na caracterização da estratégia organizacional desenvolvida no IGF identifica-se o mapa estratégico como verdadeiro suporte na compreensão da mesma, afirmando que “[...] Temos uma estratégia macro, alto nível a três anos e depois ela traduz-se nos mapas estratégicos e de processos, anualmente nos planos de actividades e elas são apresentadas a todos os colaboradores. [...] Relativamente a estratégia propriamente dita, ela está clarificada nos mapas da estratégia, mas depois temos um modelo de gestão que nos auxilia nessa estratégia. E o modelo de gestão que e esse que está adoptado desde 2005 assenta em cinco vectores, cinco dimensões: na gestão da qualidade, gestão por objectivos, gestão de recursos humanos, gestão da comunicação e responsabilidade social.” Assim, quando se questiona a existência de gestão estratégica no quotidiano do IGFSS a resposta é plenamente afirmativa.

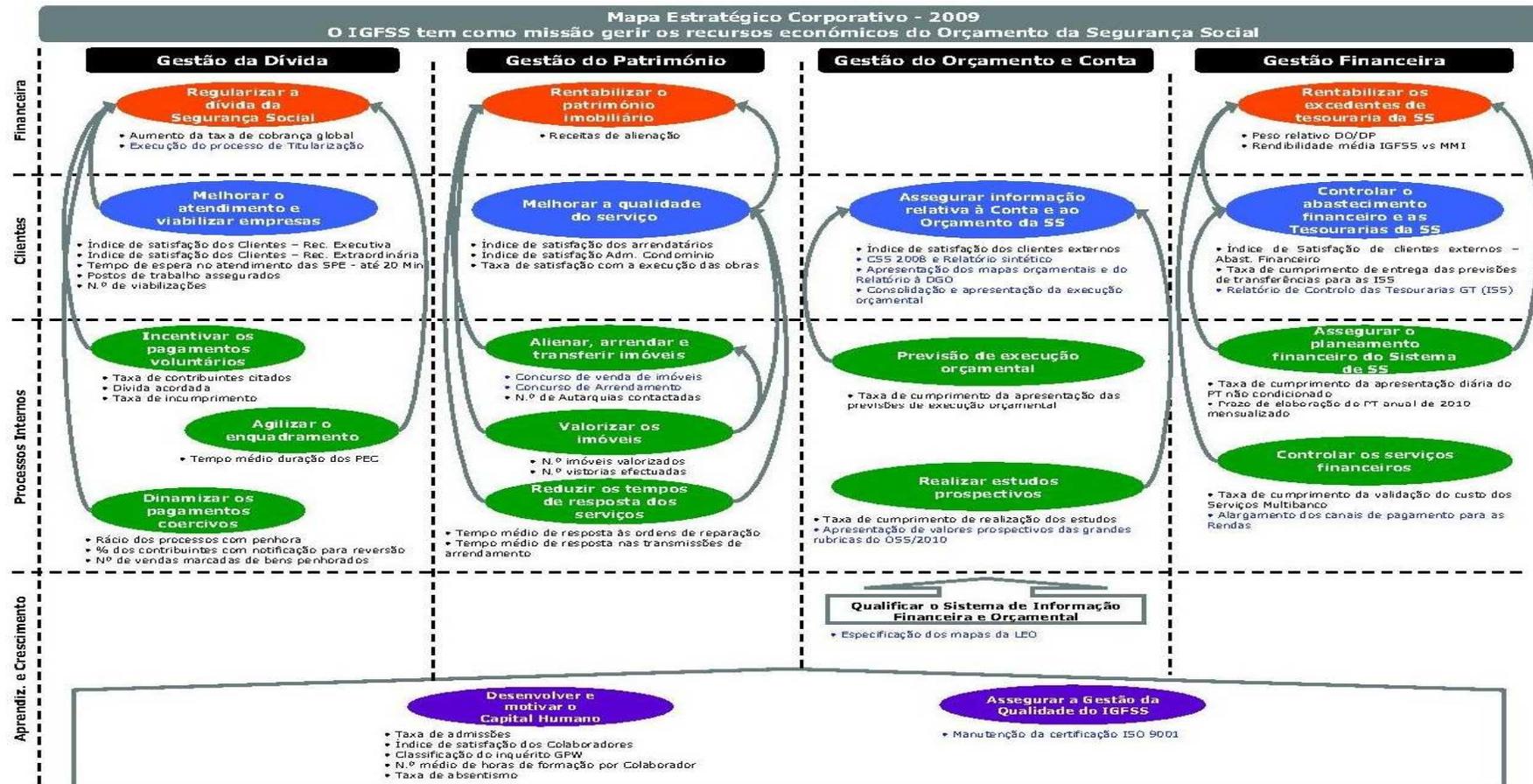
Deste modo, são identificadas as ferramentas de gestão estratégicas utilizadas: Balanced Scorecard (desde 2006); OLAS (*Organization Level Agreements*) (desde 2008) e SLAS (*Service Level Agreements*); auditorias internas da qualidade; auto-avaliação da EFQM (*European Foundation for Quality Management*); monitorização das oportunidades de melhoria (desde 2005), através de inquéritos de satisfação dos clientes externos (desde 2006), inquéritos de satisfação dos colaboradores (desde 2006), auditorias APCER (Associação Portuguesa de Certificação). Ainda que não referida na resposta às ferramentas utilizadas, a gestão por objectivos é mencionada como ferramenta de gestão estratégia na pergunta seguinte acerca de quando se iniciou a utilização, neste caso desde 2004, dando depois lugar ao Balanced Scorecard (“[...] a gestão por objectivos, propriamente dita, já existia desde 2004, que era no fundo um conjunto de objectivos e indicadores medidos e monitorizados mensalmente, pronto. Não havia esta tónica dos mapas da estratégia, pronto, e da lógica do Balanced Scorecard, era mais um *tableau de board* digamos assim, mas com monitorização mensal, desde 2004 que nós fizemos a monitorização mensal.”).

O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social alimentou um modelo de gestão por objectivos de 2004 a 2006, data em que implementou o Balanced Scorecard. Esse modelo de gestão por objectivos consistia na definição de objectivos por unidade orgânica com indicadores, metas e valores de referência mensais associados e a realização de um relatório mensal em Excel. Basicamente, o processo actualmente é semelhante ainda que com o suporte de *software* adequado, sendo que a implementação do Balanced Scorecard foi efectuada no período de um ano, durante 2006. Assim, o “carregamento” de dados na aplicação é executado até ao dia 13 de cada mês por cada unidade orgânica, através do elemento escolhido (existe uma lógica de rotação dos funcionários que introduzem os dados evidenciando trabalho em equipa), posteriormente é feita uma análise crítica já na centralização da informação no Gabinete de Apoio à Gestão afim de corrigir erros ou detectar faltas e finalmente gerado um scorecard e divulgado pelos vários interessados.

O Balanced Scorecard no IGF é composto por um mapa estratégico corporativo, ou seja, traduz a estratégia global da organização; 11 mapas estratégicos por processo, de 2.º nível, traduzindo a missão e a estratégia de cada processo, negócio e suporte em

objectivos operacionais; 22 mapas estratégicos por serviço desconcentrado, de 3.º nível, que pretendem monitorizar a performance individual numa lógica de comparação (IGFSS, 2008).

Figura 23– Mapa Estratégico IGFSS (Corporativo 2009)



Fonte: Plano de Actividades 2009, IGFSS (http://www1.seg-social.pt/downloads/igf/PA_2009_Final_V05_08_2009.pdf)

Os OLAS são preparados no final de cada ano precedente ao que dirão respeito, com a negociação entre gestores de processo e envio para o Gabinete de Apoio à Gestão, onde também se procede a compilação destes documentos e a monitorização mensal, com relatórios quadrimestrais.

Relativamente à equipa que esteve na implementação das ferramentas de gestão estratégica e no caso do IGF do Balanced Scorecard, apenas duas pessoas acompanharam a sua implementação, ocupando hoje lugares de Coordenador da qualidade e controlo da gestão e Directora do Gabinete de Apoio à Gestão (desde 2007). Ambos os colaboradores na génese do Balanced Scorecard neste instituto são licenciados em Gestão e encontram-se na categoria profissional de técnicos superiores.

Analisando as condições de implementação das ferramentas estratégicas, neste caso do Balanced Scorecard especificamente, encontram-se resistências internas, principalmente resistências culturais, “resistência das pessoas à mudança”, ultrapassadas com o auxílio de vários “factores críticos de sucesso”, nomeadamente “o patrocínio da gestão de topo”, “a comunicação” adequada e empenho dos colaboradores em desenvolver a metodologia.

Figura 24 – Exemplo de um Scorecard do IGFSS em 2008

24/1/2009 17:19

PS.01 - Gestão Estratégica em 2008/12/31

	Eficácia	Metas		
<input type="checkbox"/> PS.01 - Gestão Estratégica	69.73 pts	(50.00 pts)	139.53%	
<input type="checkbox"/> Clientes	71.40 pts	(50.00 pts)	129.04%	
<input type="checkbox"/> Assegurar o Sistema de Gestão da Qualidade	100.00 pts	(50.00 pts)	162.67%	
<input type="checkbox"/> Auto-avaliação CAF	45.30 PA	(30.00 PA)	151.00%	
<input type="checkbox"/> Manutenção da certificação ISO 9001:2000	34.00 PA	(20.00 PA)	170.00%	
<input type="checkbox"/> Disponibilizar informação e assessorar a gestão	55.00 pts	(50.00 pts)	110.22%	
<input type="checkbox"/> Balanço da Carta de Missão	40.00 PA	(20.00 PA)	200.00%	
<input type="checkbox"/> Nomeação do Conselho Consultivo e Fiscal Único	11.20 PA	(20.00 PA)	56.00%	
<input checked="" type="checkbox"/> Plano de Actividades para 2008 - 2.ª versão	20.00 PA	(20.00 PA)	100.00%	
<input type="checkbox"/> Plano de Actividades para 2009	50.00 PA	(50.00 PA)	100.00%	
<input type="checkbox"/> Relatório de Actividades de 2007	47.20 PA	(40.00 PA)	118.00%	
<input type="checkbox"/> Taxa de cumprimento dos pedidos de assessoria	90.00 %	(90.00 %)	100.00%	
<input type="checkbox"/> Promover a imagem interna e externa do IGFSS	44.91 pts	(50.00 pts)	95.82%	
<input type="checkbox"/> Índice de satisfação Imagem IGFSS	80.00 %	(80.00 %)	100.00%	
<input type="checkbox"/> N.º de acções de benchmarking	13.00 N.º	(15.00 N.º)	86.67%	
<input type="checkbox"/> Plano de Comunicação para 2009	21.00 PA	(20.00 PA)	105.00%	
<input type="checkbox"/> Taxa de satisfação da comunicação interna	78.00 %	(81.00 %)	96.30%	
<input type="checkbox"/> Processos Internos	66.17 pts	(50.00 pts)	117.67%	
<input type="checkbox"/> Medir a satisfação dos clientes	61.82 pts	(50.00 pts)	113.82%	
<input type="checkbox"/> Implementação de OLA entre Processos	31.80 PA	(30.00 PA)	106.00%	
<input type="checkbox"/> Inquérito aos clientes externos 2008	32.60 PA	(40.00 PA)	81.50%	
<input type="checkbox"/> Relatório final dos clientes externos 2007	15.20 PA	(10.00 PA)	152.00%	
<input type="checkbox"/> Relatório final dos clientes internos 2007	15.20 PA	(10.00 PA)	152.00%	
<input type="checkbox"/> Optimizar a utilização das caixas de sugestões	93.44 pts	(50.00 pts)	168.08%	
<input type="checkbox"/> N.º de sugestões enviadas ao CD	42.00 N.º	(20.00 N.º)	210.00%	
<input checked="" type="checkbox"/> Tempo médio de resposta da caixa de sugestões do CD	1.62 Dias úteis	(2.00 Dias úteis)	119.0%	
<input checked="" type="checkbox"/> Tempo médio de trat. das caixas sugestões do atendimento	0.93 Dias úteis	(2.00 Dias úteis)	152.54%	
<input type="checkbox"/> Optimizar os canais de comunicação	54.80 pts	(50.00 pts)	109.64%	
<input type="checkbox"/> N.º médio de acessos da internet	27413.00 N.º	(28500.00 N.º)	96.19%	
<input type="checkbox"/> N.º médio de acessos da intranet	34359.00 N.º	(37750.00 N.º)	91.02%	
<input type="checkbox"/> Newsletter institucional	35.90 PA	(30.00 PA)	119.67%	
<input type="checkbox"/> Taxa de audiência dos boletins electrónicos	82.30 %	(74.00 %)	111.22%	
<input type="checkbox"/> Taxa de cumprimento dos OLA da intranet e internet	96.20 %	(92.50 %)	104.00%	
<input type="checkbox"/> Promover a melhoria contínua do IGFSS	69.62 pts	(50.00 pts)	115.69%	
<input type="checkbox"/> Controlo das reclamações	22.40 PA	(20.00 PA)	112.00%	
<input type="checkbox"/> Geração mensal dos Scorecards	129.60 PA	(120.00 PA)	108.00%	
<input type="checkbox"/> Monitorização das oportunidades de melhoria	48.00 PA	(40.00 PA)	120.00%	
<input type="checkbox"/> N.º mínimo de acções preventivas	129.00 N.º	(93.00 N.º)	138.71%	
<input type="checkbox"/> Revisão do SGQ e Pilotagem Estratégica	44.20 PA	(40.00 PA)	110.50%	
<input type="checkbox"/> Realizar as Auditorias Internas da Qualidade	60.87 pts	(50.00 pts)	103.70%	
<input type="checkbox"/> Índice de satisfação com os Auditores	94.87 %	(75.00 %)	128.49%	
<input type="checkbox"/> N.º de Auditorias Internas da Qualidade	24.00 N.º	(26.00 N.º)	92.31%	
<input type="checkbox"/> Taxa de cumprimento do envio dos Relatórios de Auditoria	100.00 %	(87.50 %)	114.29%	
<input type="checkbox"/> Tempo médio para definir acções correctivas (RNC)	4.54 Dias úteis	(5.00 Dias úteis)	109.20%	
<input type="checkbox"/> Aprendizagem e Crescimento	71.75 pts	(50.00 pts)	152.70%	
<input type="checkbox"/> Assegurar a melhoria contínua do Processo	100.00 pts	(50.00 pts)	200.00%	

Fonte: Relatório de Actividades 2008, IGFSS (http://www2.seg-social.pt/preview_documentos.asp?r=25079&m=PDF)

“Aqui a maior dificuldade foi combater essa mudança de culturas, não é, mas que foi conquistada, as pessoas hoje em dia sabem, porque acreditam no sistema e vivem o sistema, e nós não temos aquela coisa de dizer, temos o sistema de qualidade para quando vieram cá os auditores e temos depois o nosso dia-a-dia, não! O sistema de gestão da qualidade é o nosso dia-a-dia, já se introduziu na maneira de estar das pessoas, as pessoas vão com toda a facilidade a um Balanced Scorecard, se perguntar a qualquer colaborador qual é o resultado do seu indicador ele sabe, qual é o resultado da sua organização ele sabe, e as pessoas sabem, portanto aprenderam a viver assim e acham estranho como é que conseguiam fazer antes.”

Outra dificuldade mencionada na resposta é o facto de o IGF ter sido um dos pioneiros na Administração Pública portuguesa a implementar uma metodologia como o Balanced Scorecard.

Sendo a avaliação global positiva no que respeita à implementação e desenvolvimento do Balanced Scorecard enquanto ferramenta de gestão estratégica, existem aspectos positivos e negativos a ser mencionados. Positivamente destaca-se a integração e empenho das pessoas nos resultados da metodologia, bem como a distinção do IGF como “[...] a única entidade no país, pública, que tem o *Recognised for Excellence* com cinco estrelas”. Os aspectos negativos correspondem às contrariedades que o processo de implementação acarretou, assim como as resistências à mudança e a forte dedicação necessária por parte das pessoas envolvidas, negligenciado nalguns casos a sua vida particular.

Do último grupo de perguntas, ou seja, do processo de aprendizagem com a recorrência a ferramentas de gestão estratégica salienta-se a aprendizagem sobre comportamento e relações humanas, a aprendizagem de novas ferramentas e metodologias, a aprendizagem sobre liderança e aprender a pensar. Aprendeu-se essencialmente que “[...] só se consegue gerir aquilo que se consegue medir”. O IGF entende o seu processo de aprendizagem numa lógica contínua, podendo usufruir de aprendizagem até através das situações menos positivas. “[...] O IGF ainda tem um longo caminho também a percorrer, mas também já percorreu bastante. [...] E há sempre coisas a

melhorar, e há sempre lições a tirar quer quando as coisas correm bem, quer quando elas correm menos bem.”

Na entrevista sobressaem as mudanças culturais e comportamentais como principais mudanças originadas pela implementação do Balanced Scorecard, bem como o enfoque nas questões da qualidade e da melhoria contínua, através da capacidade de avaliar resultados e questionar o que pode ser alterado para alcançar melhores resultados ou os objectivos traçados.

3.2.2. Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA)

3.2.2.1. Apresentação

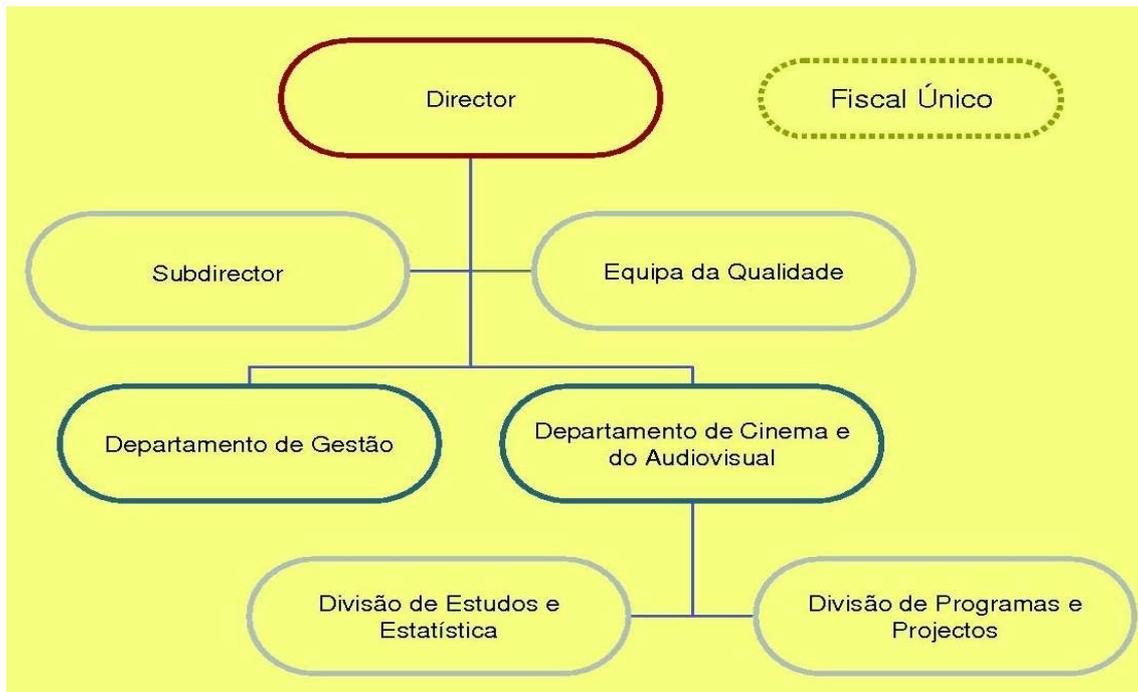
O Instituto do Cinema e do Audiovisual, I. P. (ICA, I.P.) resulta da reestruturação do Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia (ICAM), através do Decreto-Lei n.º 95/2007, de 29 de Março, visando essencialmente uma maior precisão do âmbito de actuação deste Instituto em referência ao organismo a que sucede.

No website do Instituto do Cinema e do Audiovisual encontramos a definição da **missão**: “fomentar e desenvolver as actividades cinematográficas e audiovisuais, contribuindo para a diversidade cultural e a qualidade nestes domínios, para uma circulação nacional e internacional alargada das obras e para a vitalidade das referidas actividades enquanto indústria cultural”, da **visão**: “ser um organismo de excelência na promoção da cultura portuguesa no panorama cinematográfico e audiovisual” e ainda quatro **valores**: avaliação, rigor, transparência e eficácia.¹⁴

A estrutura orgânica do ICA é a seguinte:

¹⁴ Vide <http://www.ica-ip.pt/pagina.aspx?pagina=201>.

Figura 25 – Organograma do ICA



Fonte: Website Instituto do Cinema e do Audiovisual (<http://www.ica-ip.pt/Admin/Files/Documents/contentdoc836.pdf>)

3.2.2.2. Análise

A entrevista realizada no Instituto do Cinema e do Audiovisual foi-nos concedida pela Directora dos Recursos Humanos e Qualidade, com a duração de uma vinte e dois minutos. Por motivos a que voltaremos a recorrer, a implementação da ferramenta de gestão estratégica Balanced Scorecard encontra-se numa fase inicial.

A missão do ICA é simplificada da seguinte forma pela entrevistada: “[...] fomentar e desenvolver todos os instrumentos que possam apoiar a actividade cinematográfica e audiovisual, no fundo fomentando a diversidade e a circulação das obras.” São apontados três objectivos estratégicos, também definidos ao nível do QUAR: “melhoria da qualidade de serviço”, “fomentar a interacção com os países de língua portuguesa e os países ibero-americanos da América Latina”, e “potenciar os instrumentos de apoio financeiro”.

A estratégia seguida no ICA é fundamentalmente focada no cliente (“para nós o principal é o cliente e é prestar o melhor serviço possível”) e começa-se agora a trilhar

um caminho rumo à gestão estratégica com o recurso a ferramentas como o Balanced Scorecard (desde 2009), certificação pela Norma NP EN ISO 9001:2000 (desde 2007 com certificação em 2008) e reconhecimento pela excelência pela EFQM (desde 2010). Contudo, a entrevistada não considera o reconhecimento pela EFQM como “[...] um instrumento de gestão a longo prazo”.

O Balanced Scorecard, enquanto ferramenta de gestão estratégica, encontra-se numa fase de reestruturação, pois em 2009 definiram “[...] os indicadores mas chegamos à conclusão que são um bocadinho demais. Houve um trabalho exagerado para conseguir obter os dados e no fundo o nosso objectivo é vir a conseguir ligar o sistema informático que existe do Balanced Scorecard às aplicações que algumas já dão os dados...”. O Balanced Scorecard desenvolvido no ICA tem cinco mapas estratégicos, que estão a ser repensados em função dos “[...] processos para o sistema de gestão da qualidade da ISO 9001” e tem o suporte informático de um software desenvolvido pela empresa de consultoria.

No referente à equipa que acompanhou a implementação das ferramentas de gestão estratégica e à liderança da mesma, a equipa é composta por três elementos: “Directora do Departamento de Gestão”, “responsável da área financeira” e “um técnico (...) que teve a verificar a introdução de indicadores”. Os dois primeiros elementos possuem licenciatura em Gestão. O responsável pela equipa de implementação é o Director do Departamento de Gestão que se encontra a desempenhar esta função há seis anos e no ICA há 12 anos.

Sobre as condições de implementação sublinham-se como resistências internas as pessoas (“[...]é muito difícil pôr pessoas com outro tipo de formação seja ela na área do cinema ou jurídica para pensarem em termos de gestão estratégica e dá trabalho.”), embora se frise o seu empenho na implementação do Balanced Scorecard.

Embora estejam em processo de implementação de um novo modelo para o Balanced Scorecard o ICA destaca a utilidade do modelo, através dos indicadores que possibilitam uma leitura dos resultados, o que originou, positivamente, um novo modo de pensar. Como aspectos negativos sublinha-se a falta de crença no sistema do Balanced Scorecard, uma vez que os resultados que conseguiram extrair não foram os

melhores, daí a necessidade de efectuar uma reestruturação que se crê estar a funcionar plenamente no final de 2010.

Ao nível da aprendizagem, a entrevistada volta a destacar o aprender a pensar, “[...] reflectir um bocado sobre o que é que é importante”, acreditando que poderão aprender com todo este processo.

A implementação do Balanced Scorecard no ICA, com início em 2009, teve o acompanhamento de outros instrumentos, como o sistema SAP para a área da contabilidade ou o manual de gestão.

3.2.3. Instituto Hidrográfico (IH)

3.2.3.1. Apresentação

O Instituto Hidrográfico, criado pelo Decreto-Lei n.º 43177 de 22 de Setembro de 1960, é um dos Órgãos Centrais de Administração e Direcção da Marinha, funcionando na directa dependência do Chefe do Estado-Maior da Armada, sob a tutela do Ministério da Defesa Nacional e com superintendência conjunta do Ministério da Ciência, Tecnologia e do Ensino Superior. Sendo um Laboratório do Estado e gozando de autonomia administrativa e financeira, o Instituto Hidrográfico possui uma missão exigente e de elevada responsabilidade, assegurando as actividades relacionadas com as ciência e técnicas do mar, tendo em vista a sua aplicação na área militar e a contribuição para o desenvolvimento do País nas áreas científicas e de defesa do ambiente marinho, que executa com rigor na prossecução da ambição de se tornar num centro de referência no conhecimento e na investigação do mar.¹⁵

Pode ler-se no documento de formulação estratégica (IH, 2008) ou no website do IH a **missão**: “O IH tem por missão fundamental assegurar actividades relacionadas com as ciências e técnicas do mar, tendo em vista a sua aplicação na área militar, e contribuir para o desenvolvimento do País nas áreas científica e de defesa do ambiente marinho” e

¹⁵ Vide http://www.presidencia.pt/archive/doc/O_Instituto_Hidrografico_-_Apresentacao.pdf.

a **visão**: “Ser um centro de referência no conhecimento e na investigação do mar. Elementos de descodificação da visão: Segurança da navegação; Aplicação militar; Investigação aplicada; Multidisciplinaridade; Projecção nacional e internacional; Protecção do meio marinho; Desenvolvimento sustentável de Portugal; e Centro agregador de informação e conhecimento”.

O IH distingue como **valores** a ética (fazer com princípios), a excelência (fazer melhor), a inovação (fazer diferente) e o compromisso (fazer com dedicação).

Organicamente, o Instituto Hidrográfico está distribuído desta forma:

Figura 26 – Organograma do IH



Fonte: Website Instituto Hidrográfico (<http://www.hidrografico.pt/organograma.php>)

3.2.3.2. Análise

A entrevista realizada no Instituto Hidrográfico foi-nos concedida pelo Director dos Serviços Administrativos e Financeiros, com a duração de cerca de uma hora e vinte minutos. Esta entrevista foi bastante esclarecedora e permitiu perceber quais os procedimentos adaptados ao nível da gestão estratégica.

Confirmando a missão já referida, o entrevistado acrescenta um novo aspecto “[...] como o Instituto Hidrográfico está na dependência orgânica da Marinha, as suas actividades principais, são actividades em resposta às solicitações da Marinha.” Complementa também a visão com várias vertentes estratégicas: segurança da navegação (relacionada com a cartografia e as publicações náuticas); aplicação militar; investigação aplicada (“[...] no desenvolvimento de produtos concretos para aplicar [...]”); desenvolvimento sustentável do país e “centro desagregador de informação e conhecimento”.

A estratégia organizacional seguida pelo IH tem sido, até 2010, de crescimento, porém na estratégia definida para o triénio 2011-2013 a estratégia é “[...] de consolidação e vamos procurar aumentar a nossa eficiência e a nossa produtividade com aquilo que temos instalado”, suportada pelas ferramentas implementadas em 2008. Estando perante uma gestão assumidamente estratégica, a única ferramenta identificada como sendo de gestão estratégica foi o Balanced Scorecard adoptado pelo IH desde 2008. Contudo, o entrevistado destaca a tradição na Marinha para a utilização de planeamento a médio/longo prazo através de planos quinquenais, planos operacionais e planos de actividade. “[...] estes conceitos sempre estiveram enraizados e bem enraizados na cultura militar e do planeamento estratégico, que é acompanhado sempre também pelo planeamento financeiro.”

O Balanced Scorecard é aplicado no IH com a definição dos “[...] conceitos base da reflexão estratégica seguindo a doutrina do Kaplan e do Norton e definimos a missão, a visão, a missão obviamente que é ajustada daquilo que está previsto do nosso diploma orgânico, [...] definimos os valores; as competências transversais; as competências transversais que são as competências que todas as pessoas do IH devem possuir dentro

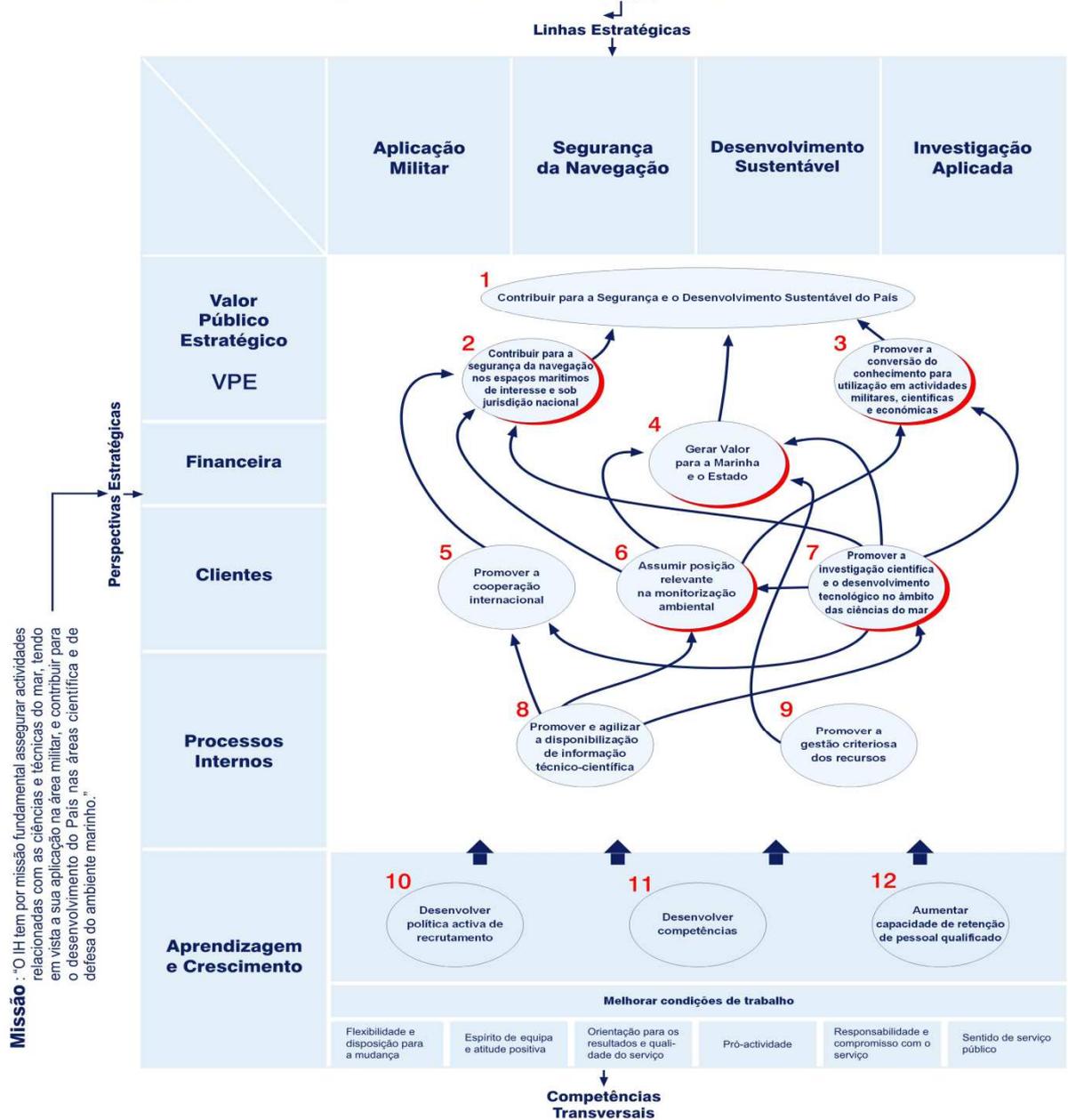
da organização; as linhas estratégicas ou as áreas de actuação, que nós identificamos como quatro que são os grandes pilares de actuação do IH, que também são independentes de estratégia, nós independentemente da conjuntura a nossa actuação é sempre feita no âmbito da segurança da navegação, aplicação militar, investigação aplicada e desenvolvimento sustentável.”

O IH considera “[...] as perspectivas tradicionais do Balanced Scorecard: aprendizagem e crescimento; a perspectiva interna, dos processos internos, portanto estas duas componentes a nível interno; depois tudo o que temos para cima, perspectivas a nível externo, temos uma perspectiva de cliente [...]. E portanto, nós identificámos aqui uma perspectiva financeira em que definimos como objectivo garantir a sustentabilidade, sustentabilidade é exactamente isso, é nós garantirmos um conjunto de receitas que nos permitam manter autonomia financeira. Isto é muito importante porquê? Porque um dos requisitos dos Laboratórios do Estado, e nós somos Laboratório do Estado, é nós termos autonomia financeira e isto está aqui identificado como tal, mas para não chocar muito uma vez que isto é um organismo da administração pública, colocámos então o valor público estratégico lá em cima [...]”.

Figura 27 – Mapa Estratégico IH (Corporativo 2008-2010)

Valores: Ética; Excelência; Inovação; Compromisso

Visão: “Ser um centro de referência no conhecimento e na investigação do mar.”



Fonte: IH – Uma reflexão para o futuro. Documento do Grupo de Trabalho para a Formulação Estratégica 2008-2010. Lisboa: IH, 2008.

A partir deste mapa estratégico, o IH prepara quatro mapas estratégicos sectoriais por cada uma das direcções: Direcção Financeira, Direcção Técnica, Direcção de Apoio e Direcção Geral. “[...] cada Direcção tem um representante, tem um POC digamos assim, um ponto de contacto, responsável pela monitorização do Balanced Scorecard e

pelo report dos resultados dos indicadores. Isto é feito por nós, aqui pela Direcção Financeira e depois sou eu, aqui com meu gabinete, tenho um gabinete de controlo de gestão que faz a alimentação, alimentamos o sistema de informação com essa informação. Da alimentação do sistema resultam outputs que constam de relatórios trimestrais de gestão, geral e sectoriais, e que são a base das reuniões trimestrais realizadas com os Directores, onde se verificam os resultados em relação às metas e o concretizado, traçando assim “[...] linhas de acção e de correcção no sentido de atingir as metas.”

Figura 28 – Exemplo de Scorecard da Direcção Geral do IH em 2008

22/10/2008 14:30 2. Direcção-Geral em 2008/09/30 Pág. 1

	Eficácia	Metas		
<input type="checkbox"/> 2. Direcção-Geral	35.98 pts	(38,28 pts)	97.03%	
<input type="checkbox"/> B. Financeira	37.50 pts	(37.50 pts)	100.00%	
<input type="checkbox"/> 01. Valor para Marinha e Estado	37.50 pts	(37.50 pts)	100.00%	
<input type="checkbox"/> 1.1 N° de iniciativas de âmbito social e ambiental	5.00 unidade	(5.00 unidade)	100.00%	
<input type="checkbox"/> C. Clientes	35.68 pts	(37.50 pts)	101.04%	
<input type="checkbox"/> 02. Afirmção do IH nacional e internacional	35.68 pts	(37.50 pts)	101.04%	
<input type="checkbox"/> 2.1 N° acções de divulgação da actividade técnico-científica	2.00 unidade	(4.00 unidade)	50.00%	
<input type="checkbox"/> 2.2 N° acções promovidas - organizações internacionais	1.00 unidade	(2.00 unidade)	50.00%	
<input type="checkbox"/> 2.3 N° grupos trabalho/comissões em que IH está representado	25.00 unidade	(24.00 unidade)	104.17%	
<input type="checkbox"/> 2.4 N° acções de implementação dos protocolos em vigor	4.00 unidade	(2.00 unidade)	200.00%	
<input type="checkbox"/> D. Processos Internos	54.09 pts	(37.50 pts)	142.69%	
<input type="checkbox"/> 03. Desenvolvimento SGQ	100.00 pts	(37.50 pts)	175.00%	
<input type="checkbox"/> 3.1 N° acções de melhoria implementadas	7.00 unidade	(4.00 unidade)	175.00%	
<input type="checkbox"/> 04. Gestão criteriosa dos recursos	16.45 pts	(37.50 pts)	83.19%	
<input type="checkbox"/> 4.1 Taxa de afectação do pessoal	79.00 %	(95.00 %)	83.19%	
<input type="checkbox"/> 05. Desenvolver e dinamizar EHO	45.83 pts	(37.50 pts)	169.83%	
<input type="checkbox"/> 5.1 N° acções formação específica a elementos da Marinha	2.00 unidade	(2.00 unidade)	100.00%	
<input type="checkbox"/> 5.2 % de instrutores com formação pedagógica	31.30 %	(90.00 %)	34.78%	
<input type="checkbox"/> 5.3 % de Professores com mestrado ou doutoramento	37.50 %	(10.00 %)	375.00%	
<input type="checkbox"/> E. Aprendizagem e Crescimento	16.67 pts	(40.63 pts)	44.23%	
<input type="checkbox"/> 06. Espírito de equipa e comunicação interna	33.33 pts	(43.75 pts)	82.73%	
<input type="checkbox"/> 6.1 N° iniciativas consolidação do espírito de equipa	4.00 unidade	(6.00 unidade)	66.67%	
<input type="checkbox"/> 6.2 N° acções de comunicação interna	23.00 unidade	(12.00 unidade)	191.67%	
<input type="checkbox"/> 6.3 Taxa de absentismo	0.00 %	(5.00 %)		
<input type="checkbox"/> 6.4 N° médio notícias divulgadas através da intranet e vídeo	58.00 unidade	(60.00 unidade)	96.67%	
<input type="checkbox"/> 07. Desenvolver competências	0.00 pts	(37.50 pts)	0.00%	
<input type="checkbox"/> 7.1 Avaliação do impacto da formação	Não Aplicável	()		
<input type="checkbox"/> 7.2 N° médio de horas de formação por colaborador	0.00 horas	(35.00 horas)	0.00%	
<input type="checkbox"/> 7.3 Taxa de colaboradores que frequentaram acções formação	0.00 %	(80.00 %)	0.00%	

A implementação do Balanced Scorecard contou com o apoio de uma equipa de dez pessoas, da responsabilidade do Director Geral do Instituto Hidrográfico, mas coordenado pelo Director Financeiro (no caso, o entrevistado). A escolha dos elementos

desta equipa teve em atenção três aspectos: representatividade das direcções, conhecimentos na área da gestão e conhecimento profundo da organização. Todos os elementos têm formação seja ao nível de licenciatura, pós-graduação, mestrado e doutoramento.

Ao nível da liderança, o responsável pela equipa é o Director dos Serviços Administrativos e Financeiros que se encontra no IH há dois anos, embora se encontre na Marinha há 25 anos. Tratando-se de uma instituição militar não existem categorias profissionais como na restante Administração Pública, existem sim postos e neste caso o responsável é Capitão-de-Fragata (há cinco anos). Possui licenciatura em Ciências Militares Navais na área de administração naval e uma pós-graduação em Controlo de Gestão e Performance.

As resistências internas que a implementação do Balanced Scorecard no IH provocou são basicamente resistências à “aceitação do modelo” e as resistências em relação ao SIADAP porque o modelo de gestão estratégica é também um modelo de avaliação e de responsabilização e as pessoas encaram isso com algumas reticências.

As resistências em aceitar o modelo foram ultrapassadas com partilha de informação, reuniões periódicas, monitorização de resultados, comunicação entre responsáveis (vários directores) e apoio do Director Geral. No processo de implementação do Balanced Scorecard identificam-se aspectos positivos e negativos. Positivamente, destaca-se a experiência com a utilização da ferramenta, o pensamento estratégico e “[...] facilita a gestão ao representar a estratégia e o contributo de cada sector para a mesma estratégia e é um bom guia no controlo dos resultados, principalmente no controlo dos resultados sectoriais e facilita-nos o processo de avaliação”. Negativamente, frisa-se o excesso de indicadores, a dificuldade em interpretar alguns objectivos de indicadores, o deficiente alinhamento dos planos operacionais, deficiente acompanhamento dos resultados, insatisfação dos colaboradores afastados das suas funções quotidianas par carregamento de dados e ausência de alguns objectivos e indicadores essenciais estrategicamente.

Esta informação foi sintetizada pela organização no processo de reformulação da reflexão estratégica, que julgam estar implementada num novo Scorecard em seis meses

devido à experiência acumulada com a implementação do primeiro Balanced Scorecard referente a 2008-2010 (que foi implementado num ano). Existiu, portanto, uma avaliação que resultou numa reestruturação e melhoramento do modelo anterior.

A aprendizagem que o Instituto Hidrográfico vivenciou e pensa continuar a vivenciar com a implementação do Balanced Scorecard tem também beneficiado a Marinha, o que mostra que a adoção do modelo trouxe resultados. A principal mudança no IH que o entrevistado foca é na forma de trabalhar, alcançando resultados parametrizados. “[...] Em boa verdade o Balanced Scorecard é um instrumento de apoio, é uma ajuda que nós temos para nos apoiar a gestão e as decisões pontualmente”.

3.3. Comparação de estudos de caso

Com os riscos associados a uma análise comparativa de casos devido às especificidades de cada organização e essencialmente de organizações de áreas de actuação distintas, compararemos os três institutos públicos entrevistados.

O primeiro aspecto a salientar é a missão de cada um dos institutos públicos decorrer da lei orgânica do Ministério que o tutela, conforme a Lei n.º3/2004 de 15 de Janeiro, bem como a autonomia administrativa e financeira também decorrente desta lei.

Nos três casos os conceitos essenciais para a implementação do Balanced Scorecard são claramente definidos, nomeadamente a missão, a visão e os valores.

Através do quadro seguinte poderemos fazer uma comparação integrada dos três organismos públicos.

Quadro 5 – Matriz comparativa dos estudos de caso

	IGFSS	ICA	IH
Instrumentos de gestão estratégica identificados	Balanced Scorecard; OLAS (<i>Organization Level Agreements</i>) e SLAS (<i>Service Level Agreements</i>); Auditorias internas da qualidade; Auto-avaliação da EFQM (<i>European Foundation for Quality Management</i>); Monitorização das oportunidades de melhoria; Inquéritos de satisfação dos clientes externos; Inquéritos de satisfação dos colaboradores; Gestão por objectivos	Balanced Scorecard; Norma NP EN ISO 9001:2000; Reconhecimento pela excelência da EFQM	Balanced Scorecard
Tempo de utilização	4 anos; 2 anos;-;-; 5 anos; 4 anos; 4 anos; 6 anos	1ano; 2 anos; 9 meses	2 anos
Tempo de implementação	1 ano (BSC)	1 ano na preparação de cada um dos instrumentos	1 ano
N.º de trabalhadores	430	38	365 (175 civis e 190 militares)
N.º de trabalhadores envolvidos na implementação	2	3	10
Competências (qualificações e actividades executadas)	2 Licenciados Técnicos superiores	2 Licenciados 1 Técnico	Licenciados

N.º de responsáveis	2	1	1
Qualificações	Directora do Gabinete de Apoio à Gestão Licenciatura em Gestão Coordenador do Núcleo da Qualidade e Controlo de Gestão Licenciatura em Gestão	Director do Departamento de Gestão Licenciatura em Gestão	Capitão-de-Fragata, Director dos Serviços Administrativos e Financeiros Licenciatura em Ciências Militares Navais e Pós-Graduação em Controlo de Gestão e Performance
Tempo no Instituto	8 anos; 11 anos	12 anos	2 anos
Tempo na categoria profissional	3 anos; -	6 anos	5 anos
Resistências	Resistências culturais	Postura das pessoas	Aceitação ao modelo e SIADAP
Modo de ultrapassar	Patrocínio da gestão de topo; Comunicação adequada; Empenho dos colaboradores em desenvolver a metodologia	Empenho	Partilha de informação; reuniões periódicas; monitorização de resultados; comunicação entre responsáveis (vários directores); apoio do Director Geral
Aspectos positivos	Integração e empenho das pessoas nos resultados da metodologia; Distinção do IGF com o <i>Recognised for Excellence</i> com cinco estrelas	Novo modo de pensar	Experiência com a utilização da ferramenta; pensamento estratégico; facilitador da gestão ao representar a estratégia; bom guia no controlo dos resultados; auxilia o processo de avaliação

Aspectos negativos	Resistências à mudança; Forte dedicação necessária por parte das pessoas envolvidas	Falta de crença no sistema por parte das pessoas	Excesso de indicadores; dificuldade em interpretar alguns objectivos de indicadores; deficiente alinhamento dos planos operacionais; deficiente acompanhamento dos resultados; insatisfação dos colaboradores afastados das suas funções quotidianas por carregamento de dados; ausência de alguns objectivos e indicadores essenciais estrategicamente
Avaliação	Positiva Processo bem sucedido	Em fase de implementação	Avaliação que resultou na reestruturação da reflexão estratégica
Principal mudança	Mudança cultural Ciclo da melhoria contínua	Em fase de implementação	Forma de trabalhar

As diferenças entre os institutos começam com o que os interlocutores consideram ferramentas de gestão estratégica. Enquanto o IGFSS entende o modelo de gestão que utiliza como um modelo integrado de ferramentas que se complementam entre si, o ICA associa o Balanced Scorecard com os modelos de qualidade, também numa perspectiva de complementaridade, e o IH destaca apenas o Balanced Scorecard enquanto ferramenta de gestão estratégica.

Ao analisarmos o tempo de utilização das ferramentas identificadas compreendemos claramente o investimento do IGFSS na aplicação da estratégia na sua gestão, daí a sua referência como precursor na Administração Pública Portuguesa. A recente reestruturação do Instituto do Cinema e do Audiovisual poderá por certo explicar um tardio investimento numa ferramenta como o Balanced Scorecard.

O número de trabalhadores de cada um dos institutos também poderá ser tido em conta na avaliação do processo de implementação e no próprio investimento feito por cada uma das organizações.

Tendencialmente, as pessoas envolvidas no processo de implementação do Balanced Scorecard são qualificadas com grau académico, assim como os responsáveis pela equipa ocupam posições de coordenação dentro das instituições (directores nos três casos).

Ao nível dos resultados, a única entrevista em que existe uma referência concreta a estes é no caso do IGFSS, na qual se salienta uma melhoria significativa na generalidade das áreas nas quais trabalham. No caso do IH que se encontra em reestruturação do modelo de Balanced Scorecard a referência a resultados é implícita, depreendendo-se que os resultados alcançados com o plano estratégico traçado para 2008-2010 não foram os ideais. Por último, no caso do ICA estando o Balanced Scorecard em fase de implementação não é possível falar em resultados.

Uma vez que o BSC é a ferramenta de gestão estratégica comum aos três institutos, a análise ao processo de implementação recairá sobre esta metodologia, já aflorada nos dois grandes capítulos da revisão da literatura.

Para compararmos os institutos objecto de estudo de caso temos de fazê-lo com base em critérios igualitários e deste modo, teremos de comparar apenas o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e o Instituto Hidrográfico, uma vez que o Instituto do Cinema e do Audiovisual se encontra ainda em fase de implementação do Balanced Scorecard não tendo portanto o processo definido.

O IGFSS respeita os principais princípios de aplicação do Balanced Scorecard: quatro vectores estratégicos e relações causa-efeito ascendentes no mapa estratégico. Destacam-se a exclusividade de objectivos por vector estratégico e a perspectiva financeira no topo, conforme o modelo do Balanced Scorecard tipicamente empresarial.

Em relação à construção de indicadores o scorecard exemplificativo do IGFSS evidencia pelo menos um indicador por objectivo. As reuniões de avaliação de resultados são feitas no IGFSS mensalmente: “ [...] tínhamos o objectivo, indicador e meta, valor de referência mensal, valor real, desvio e depois tínhamos logo uma lógica de semáforos, tínhamos aviso e portanto e tínhamos logo a cor, as cores para chamar a atenção, das quais o vermelho era não cumprido, por aí a fora. E tinha um campo para justificarmos as situações e no fundo dizermos o que queríamos fazer e por aí fora. E era assim que se processava, fazíamos relatório, entregávamos ao Conselho Directivo, divulgávamos na intranet e enviávamos aos colaboradores também.”

Por seu turno, o IH tem a particularidade de ter adicionado uma quinta perspectiva estratégica ao mapa estratégico: Valor Público Estratégico, e coloca a perspectiva financeira do topo.

Também com quatro vectores estratégicos e relações causa-efeito ascendentes, ao contrário do IGFSS, o Instituto Hidrográfico tem objectivos partilhados por dois vectores estratégicos.

As reuniões de apresentação e avaliação de resultados são feitas trimestralmente no IH. À semelhança do IGFSS, o IH também possui scorecards em que cada objectivo tem no mínimo um indicador.

Concluimos portanto que, em termos genéricos, os dois institutos em análise com o Balanced Scorecard implementado não diferem nas metodologias e métodos de implementação, respeitando obviamente as especificidades organizacionais.

Relativamente aos pressupostos teóricos de implementação do Balanced Scorecard não verificámos nenhuma incorrecção, pois dos documentos analisados encontramos grande coerência entre as teorias de implementação e a verdadeira aplicação da metodologia do Balanced Scorecard.

Para terminar salientamos dois aspectos importantes que ressaltam da análise de conteúdo às entrevistas realizadas. Em primeiro lugar, o enfoque nas resistências humanas à implementação da ferramenta Balanced Scorecard, ou seja, as pessoas como recurso imprescindível neste processo tem dificuldades em adaptar-se às mudanças culturais que um instrumento de gestão como o BSC acarreta. E ainda a perspectiva de aprendizagem continua que os interlocutores manifestaram, ressaltando que a aprendizagem pode ser acumulativa ou correctiva.

4. Considerações Finais

4.1. Conclusões

A generalidade das organizações vive momentos atribulados sendo essencial focar os resultados na eficiência e eficácia, ou seja, privilegiando os meios e os resultados organizacionais. Esta realidade afecta quer organizações privadas como organismos públicos.

Neste contexto, traçámos o objectivo do trabalho: reconhecer a aplicação da gestão estratégica na Administração Pública portuguesa. Para este efeito, focámos a revisão da literatura nas ferramentas de gestão estratégica, na reforma e modernização da Administração pública em Portugal e nas ferramentas associadas à gestão estratégica que os organismos públicos têm ao dispor e efectivamente utilizam.

Através de estudos de caso e de análise de conteúdo das entrevistas efectuadas, podemos concluir que os três institutos recorrem a ferramentas de gestão estratégica, tentando aplicar planeamento, gestão por objectivos e orientação para os resultados. Contudo, verificámos algumas resistências em encarar, por exemplo, o SIADAP ou a avaliação de desempenho como uma ferramenta capaz de melhorar o funcionamento organizacional, ou até mesmo os próprios planos e relatórios de actividade.

Certamente que estes instrumentos constituem um modelo integrado de gestão que aliado à principal ferramenta utilizada pelos institutos, o Balanced Scorecard, funcionam na melhoria da performance organizacional e na concretização de objectivos estratégicos.

O Balanced Scorecard torna-se, assim, um instrumento de gestão estratégica em ascensão nos organismos da Administração Pública portuguesa. O estudo comparativo de casos evidencia uma aplicação adequada desta ferramenta no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, no Instituto do Cinema e Audiovisual (estando em

implementação, os princípios de aplicação parecem estar a ser os correctos) e no Instituto Hidrográfico.

Concluimos com uma generalização: as ferramentas de gestão estratégicas são utilizadas de uma forma adequada e positiva na Administração Pública, sendo portanto possível aplicá-las no contexto da gestão pública.

4.2. Limitações e pistas para investigações futuras

Constituíram limitações ao presente estudo, nomeadamente: as dificuldades nos contactos às organizações públicas¹⁶; a literatura dispersa acerca da reforma da Administração Pública em Portugal, o que não facilitou o fio condutor; bem como a limitada literatura em português acerca da metodologia do Balanced Scorecard.

A inexistência de estudos como este no panorama académico português foi também um entrave a uma possível comparação de resultados.

Salientamos ainda a impossibilidade de comparar os três institutos na aplicação do Balanced Scorecard, uma vez que o Instituto do Cinema e do Audiovisual se encontrava com o processo parado, devido a constrangimentos internos.

No futuro poderemos frisar o aspecto da aprendizagem, analisando o conceito de “organizações aprendentes” (Cunha, Rego e Cabral-Cardoso, 2007) sempre inerente à aplicação de metodologias como o Balanced Scorecard, que ficou preterido neste trabalho por excesso de conteúdo. E também adicionar a perspectiva das empresas de consultadoria que aplicação os softwares de suporte, embora tenhamos contactado a Quidgest que amavelmente nos recebeu, mas que pelo anterior motivo não foi objecto de desenvolvimento.

¹⁶ O objectivo inicial do estudo era comparar três organismos do sector público administrativo e três do sector público empresarial. Devido à ausência de resposta dos cerca de 10 organismos do sector público empresarial contactados, tivemos de direccionar o objecto de estudo apenas para organismos do sector público administrativo.

5. Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Fernando Neves de - Avaliação de desempenho para gestores. Lisboa: McGraw-Hill, 1996. ISBN: 972-8298-39-0

ANSOFF, H. Igor - Estratégia Empresarial. Tradução brasileira. São Paulo: MCGraw-Hill, 1977.

ARAÚJO, Joaquim Filipe - A reforma da Gestão pública: do mito à realidade. Comunicação apresentada no Seminário Internacional Luso -Galaico “A Reforma da Administração Pública: apostas e casos de sucesso”, Braga, 2004. Retirado de: <http://hdl.handle.net/1822/3312>

ARAÚJO, Joaquim Filipe – As relações inter-organizacional no sistema de governação. NEAPP Documento de Trabalho. Série I, n.º7. Braga: Universidade do Minho. Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas, 2005a. Retirado de: <http://hdl.handle.net/1822/3269>

ARAÚJO, Joaquim Filipe – A Reforma administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma. NEAPP Documento de Trabalho. Série I, n.º10. Braga: Universidade do Minho. Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas, 2005b. Retirado de: <http://hdl.handle.net/1822/3274>

ARAÚJO, Joaquim Filipe - Avaliação da gestão pública: a administração pós burocrática. Comunicação apresentada na Conferência da UNED, A Coruña, Espanha, 2007. Retirado de: <http://hdl.handle.net/1822/8309>

ARAÚJO, Joaquim Filipe - A implementação da gestão orientada para os resultados em Portugal: a experiência recente. Comunicação apresentada no Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, San Domingo, 2008. Retirado de: <http://hdl.handle.net/1822/8289>

ARAÚJO, Joaquim Filipe – A experiência da Implementação da Gestão Orientada para os Resultados em Portugal. In *Revista Enfoques*, vol. 7, n.º 11, pp. 131-153, 2009

BILHIM, João Abreu de Faria – Teoria Organizacional. Estruturas e Pessoas. 4ª ed. rev. e act. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2005. ISBN: 972-8726-62-7

BILHIM, João Abreu de Faria - Gestão estratégica de recursos humanos. 2ª ed. rev. e act. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2006. ISBN: 972-8726-71-6

CALDEIRA, Jorge – Implementação do Balanced Scorecard no Estado. 1ª ed. Lisboa: Almedina, 2009. ISBN: 9789724037325

CARAPETO, Carlos, FONSECA, Fátima – Administração Pública – Modernização Qualidade e Inovação. 1ª ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2005. ISBN: 972-618-354-5

CARDOSO, Luís - Gestão Estratégica das Organizações. Como vencer nos negócios do século XXI. 6ª edição revista e actualizada. Lisboa: Editorial Verbo, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto – Introdução à Teoria Geral da Administração. 4ª ed. São Paulo: Makron Books, 1993.

COMISSÃO PARA A QUALIDADE E RACIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - Renovar a Administração. Relatório da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros/ Gabinete da Secretaria de Estado da Modernização Administra, 1994. ISBN: 972-9400-63-6

CONSELHO COORDENADOR DE AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS – Construção do QUAR. Linhas de Orientação. Retirado de: <http://www.ccas.min-financas.pt/documentacao/construcao-do-quar.-linhas-de-orientacao>

CRUZ, Carlos Pereira da – Balanced Scorecard: Concentrar uma organização no que é essencial, Porto: Vida Económica, 2005. ISBN: 972-788-155-6

CUNHA, Miguel Pina, REGO, Arménio, CABRAL-CARDOSO, Carlos - Tempos modernos: Uma história das organizações e da gestão, Lisboa: Edições Sílabo, 2007. ISBN: 978-972-618-461-4

DRUCKER, Peter F. – The Practice of Management. 2º Ed. London: Pan Books, Ltd, 1969.

DRUCKER, Peter F. - Managing the Non-Profit Organization. Oxford: Butterworth-Heinemann, 1990. ISBN: 0-7506-0833-1

DRUCKER, Peter F. – Management Challenges for the 21st Century. Oxford: Butterworth-Heinemann, 1999. ISBN: 0-7506-4456-7

FERREIRA, J. M. Carvalho, NEVES, José, CAETANO, António (Eds.) – Manual de Psicossociologia das Organizações. Lisboa: McGraw-Hill, 2001. ISBN: 972-773-105-8

FLICK, Uwe - Métodos Qualitativos na Investigação Científica. Lisboa: Monitor, 2005. ISBN: 972-9413-67-3

FORUM 2000 - Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública. Lisboa: ISCSP, 1995.

FORUM 2000 – Gestão por objectivos na Administração Pública. Lisboa: ISCSP, 1998. ISBN: 972-9229-57-0

FORUM 2000 - Reformar a Administração Pública: Um Imperativo. Lisboa: ISCSP, 2000. ISBN: 972-9229-72-4

FREEMAN, R. Edward – Strategic Management. Reedição. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. ISBN: 978-0-521-15174-0

FREIRE, Adriano - *Estratégia: Sucesso em Portugal*. 12ª ed. Lisboa: Verbo, 2008.

GERRY, Chris e NOGUEIRA, Fernanda – Reflexões acerca da aplicabilidade à Administração Pública de inovações recentes na gestão das empresas privadas. Comunicação apresentada no 2º Encontro do Instituto Nacional de Administração – *Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados*, Lisboa, 2000. Retirado de: home.utad.pt/~des/acervo_des/2000gerchr_reface22.doc

GHOSHAL, Sumatra, BARTLETT, Christopher, MORAN, Peter – Um novo Manifesto para a Gestão. In *Revista Portuguesa de Gestão*, Ano 15, nº1, pp. 18-29, 2000

GORE, Al - *Da burocracia à eficácia: reinventar a administração pública para governar melhor e poupar milhões*. 3ª ed. Lisboa: Quetzal Editores, 1996. ISBN: 972-564-203-1

HOOD, Christopher – A Public Management for all Seasons? In *Public Administration*, nº69, pp.3-19, 1991.

HUSSEY, David – *Strategy & Planning. A Manager's Guide*. England: John Wiley & Sons, Ltd, 1999. ISBN: 0-471-98718-2

IGFSS - *Plano de Actividades 2009*. Lisboa: IGFSS, 2009. Disponível em http://www1.seg-social.pt/downloads/igf/PA_2009_Final_V05_08_2009.pdf

IGFSS – *Gestão por Objectivos. Brochura Institucional*. Lisboa: IGFSS, 2008. Disponível em http://www1.seg-social.pt/preview_documentos.asp?r=25051&m=PDF

IGFSS – *Relatório de Actividades 2008*. Lisboa: IGFSS, 2009. Disponível em http://www2.seg-social.pt/preview_documentos.asp?r=25079&m=PDF

IH – *Uma reflexão para o futuro. Documento do Grupo de Trabalho para a Formulação Estratégica 2008-2010*. Lisboa: IH, 2008.

JOHNSON, Gerry, SCHOLLES, Kevan, WHITTINGTON, Richard – Explorando a Estratégia Corporativa. Texto e Casos. 7.^a ed. Tradução Brasileira. Porto Alegre: Bookman, 2005. ISBN: 0-273-68734-4

JORDAN, Hugues, NEVES, João Carvalho das, RODRIGUES, José Azevedo – O Controlo de Gestão, 8.^a ed. Lisboa: Áreas Editora, 2008. ISBN: 978-989-8058-37-9

KAPLAN, Robert S., NORTON, David P. – Strategy Maps: converting intangible assets into tangible outcomes. Boston: Harvard Business School Press, 2004. ISBN: 1-59139-134-2

KATZ, R. L. - Skills of an Effective Administrator. In *Harvard Business Review*, Sept-Oct, pp. 90-102, 1974

LAMPREIA, Laura - Contributos para uma nova cultura da gestão pública. Lisboa: Secretariado para a Modernização Administrativa, 1997. ISBN: 972-9400-77-6

MADUREIRA, Mário A.S. – Introdução à Gestão. 1.^a ed. Lisboa: Publicações Dom Quixote/Instituto Superior de Gestão, 1990. ISBN: 972-20-0823-4

MARTINET, A. C. – Estratégia. Lisboa: Edições Sílabo, 1989

MINTZBERG, Henry, AHLSTRAND, Bruce, LAMPEL, Joseph - Strategy safari: a guided tour through the wilds of strategic management. London: Prentice Hall, 1998. ISBN: 0-13-695677-7

MINTZBERG, Henry, LAMPEL, Joseph – Reflexão sobre o processo estratégico. In *Revista Portuguesa de Gestão*, Ano 15, n.º2, pp. 24-34, 2000

MINTZBERG, Henry - Ascensão e Queda do Planeamento Estratégico. São Paulo: Bookman, 2004. ISBN: 978-853-630-305-5

MOZZICAFREDO, Juan - O Estado-Providência em Portugal: estratégias contraditórias. In *Sociologia – Problemas e Práticas*, n.º 12, pp. 57-89, 1992

MOZZICAFREDO, Juan, GOMES, João Salis – Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos. 1ª ed. Oeiras: Celta Editora, 2001. ISBN: 972-774-123-1

MOZZICAFREDO, Juan, GOMES, João Salis, BATISTA, João S. (Orgs.) – Ética e administração: como modernizar os serviços públicos. Oeiras: Celta Editora, 2003. ISBN: 972-774-173-8

MOZZICAFREDO, Juan, GOMES, João Salis, BATISTA, João S. (Orgs.) – Interesse Público, Estado e Administração. 1ª ed. Oeiras: Celta Editora, 2007. ISBN: 978-972-774-245-5

NEVES, Arminda – Governação Pública em Rede. Uma aplicação a Portugal. 1ª ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2010. ISBN: 978-972-618-589-5

NEVES, Arminda – Gestão na Administração Pública. 1ª ed. Cascais: Pergaminho, 2002. ISBN 972-711-376-1

NEVES, Arminda, ZORRINHO, Carlos, MATOS, Rosa – E-GOVERNMENT: Oportunidades de Reinvenção para a Administração Pública Portuguesa. In *Informação e Informática: revista das tecnologias da informação na administração pública*, n.º 27, pp.11-19, 1993.

NIVEN, Paul R. – Balanced Scorecard Step-By-Step: for Government and Nonprofit Agencies. New Jersey: John Wiley & Sons, 2003. ISBN: 0-471-42328-9

OCDE - A governância no século XXI. Lisboa: Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica, 2002. ISBN: 972-8170-88-2

ODIORNE, George S. – Gestão por Objectivos. Um sistema de direcção. Lisboa: Clássica Editora, 1965.

PEDRO, José Maria – O Balanced Scorecard (BSC) no Sector Público. In *Informação & Informática*, nº 28, pp. 14-23, 2004.

PEREIRA, Paulo Trigo – Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado. In *Actas do I.º Encontro Nacional de Ciência Política: A Reforma do Estado em Portugal: Problemas e Perspectivas*. Lisboa: Bizâncio, 2000.

PERRY, James L. - Handbook of public administration. 2ª ed. San Francisco: Jossey - Bass Publishers, 1996. ISBN: 0-7879-0194-6

PINTO, Francisco – Balanced Scorecard. Alinhar mudança, estratégia e performance nos serviços públicos. 1ªed. Lisboa: Edições Sílabo, 2007. ISBN: 978-972-618-459-1

ROCHA, J. A. Oliveira - Gestão pública e modernização administrativa. Lisboa: INA, 2001. ISBN: 972-9222-26-6

RODRIGUES, Miguel Ângelo Vilela, ARAÚJO, Joaquim Filipe - A Nova Gestão Pública na Governação Local. Comunicação apresentada no 3.º Congresso Nacional de Administração Pública, Oeiras, Portugal, 2005. Retirado de: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/4545/1/INA2005.pdf>

ROSA, Álvaro e TEIXEIRA, António F. - Perspectivas da Gestão Estratégica. Lisboa: Ad Litteram, 2002. ISBN: 972-95759-3-2

SANTOS, Francisco Lopes dos - Estratégia: Passo-a-Passo. V.N. Famalicão: Centro Atlântico, 2004. ISBN: 972-8426-97-6

SENGE, Peter M. – A Quinta Disciplina. Arte e Prática da Organização que Aprende. 16ª ed. São Paulo: Editora Best Seller, 2004. ISBN: 85-7123-621-6

SILVEIRA, Luís Lingnau – Código do Procedimento Administrativo. Lisboa: Secretariado para a Modernização Administrativa, 1998. ISBN: 972-9400-87-3

SOUSA, Maria Gabriela Pombo & RODRIGUES, Lúcia Portela de Lima – O Balanced Scorecard. Um instrumento de gestão estratégica para o século XXI. 1ª ed. Porto: Editora Rei dos Livros, 2002. ISBN: 972-51-1014-5

TEIXEIRA, Sebastião – Gestão das Organizações. 2.º Ed. Lisboa: McGraw-Hill, 2005. ISBN: 844-814-617-4

ZORRINHO, Carlos, SERRANO, António, LACERDA, Palmira - Gerir em complexidade: um novo paradigma da gestão. 2ª ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2007. ISBN: 978-972-618-445-4

YIN, Robert - Case study research: Design and methods. 3ª ed. Beverly Hills, CA: Sage Publishing, 2003.

Sites Consultados

Agência para a Modernização Administrativa - <http://www.ama.pt/>

Agência para a Sociedade do Conhecimento -

http://www.unic.pt/index.php?option=com_content&task=section&id=32&Itemid=360

Diário da República Electrónico - <http://www.dre.pt/>

Direcção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP) -

<http://www.dgap.gov.pt/index.cfm>

Estrutura comum de Avaliação - <http://www.caf.dgaep.gov.pt/index.cfm>

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social –

<http://www1.seg-social.pt/inst.asp?05.09.01>

Instituto do Cinema e do Audiovisual - <http://www.ica-ip.pt/>

Instituto Hidrográfico - <http://www.hidrografico.pt/>

Quidgest - <http://www.quidgest.pt/homePT.asp?LT=PTG>

6. Anexos

Anexo 1: Guião de Entrevista

1. Identificação da Organização/Instituição

- 1) Identifique, em traços gerais, qual a missão desta instituição/organização?
- 2) Qual a visão a médio/longo prazo que identificam?
- 3) Pode definir as metas desta num máximo de 3?
- 4) Como caracterizaria a estratégia organizacional que seguem?

2. Ferramentas utilizadas na gestão estratégica

- 5) Ao nível de gestão, podemos falar em gestão estratégica?
- 6.1) Resposta negativa: Que ferramenta(s) de gestão utiliza na gestão quotidiana da Instituição?
- 6.2) Resposta positiva: Que ferramenta(s) de gestão estratégica utiliza na gestão quotidiana da Instituição?
- 7) Desde quando utilizam?
- 8) Como funcionam essa(s) ferramenta(s), ou seja, como a(s) aplicam?
- 9) Que medidas e mecanismos utilizam como suporte na aplicação destas ferramentas?

3. Equipa e Liderança

- 10) Qual a dimensão da equipa envolvida na implementação e desenvolvimento da(s) ferramenta(s)?
- 11) Quais as competências (isto é a combinação das qualificações e das actividades desempenhadas) dos membros da equipa?
- 12) Quais a(s) qualificação (ões) e a categoria profissional do responsável pela equipa? Há quanto tempo pertence à instituição e se encontra na actual categoria profissional?

4. Condições de Implementação

- 13) Que resistências internas pode indicar?
- 14) Como foram ou estão a ser ultrapassadas?
- 15) Pensa ter condições para fazer uma breve avaliação do processo?
- 16) O que destacaria de positivo até ao momento?
- 17) E de negativo?
- 18) Qual a duração temporal estão a considerar para o processo de implementação? Ou qual foi efectivamente?

5. Aprendizagem

- 19) O que aprenderam institucionalmente como o desenvolvimento, implementação desta(s) metodologia(s)?
- 20) Pensa que poderão (continuar) a aprender, quer positiva quer negativamente, ao longo dos tempos?
- 21) Qual a principal mudança na organização e no seu funcionamento quotidiano associa à aplicação da(s) ferramenta(s)?

Anexo 2: Grelhas individuais com transcrição das entrevistas

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01

Data: 14 de Julho de 2010

Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Hora: 9:00

Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão

<i>Grupos de questões</i>	<i>Questões da Entrevista</i>	<i>Respostas</i>
	1) Identifique, em traços gerais, qual a missão desta instituição/organização?	<p>"A missão do IGF, como a de qualquer outro organismo público, é inserida na orgânica, pronto. E, e é gerir os recursos económicos que estão consignados no orçamento da Segurança Social. Pronto, essa é a missão do IGF assim em palavras muito, muito curtas e tal e qual como está na lei orgânica e que é conhecida por todos os colaboradores. O que é que significa isso de gerir os recursos económicos consignados no orçamento da Segurança Social? Significa que temos quatro áreas de intervenção, quatro valências. Por um lado, elaboramos o próprio orçamento e conta da segurança social, ou seja, elaboramos o orçamento da segurança social que integra o orçamento de estado que vai à Assembleia da República e elaboramos a conta da segurança social que integra a conta geral de estado e que vai à Assembleia da República. Pronto, somos os produtores desses elementos de informação e aí gerimos um orçamento de 32 mil milhões de euros, aproximadamente. Pronto. Depois, por outro lado, somos o cofre do sistema. O que é que eu quero dizer com isto? Nós arrecadamos todas as contribuições, todas as receitas dos sistemas das nossas contas e abastecemos as instituições do sistema que portanto outras instituições, para proceder aos pagamentos dos subsídios de pensão, das pensões, dos subsídios de desemprego, de tudo quanto seja prestações sociais. Portanto, nós arrecadamos as receitas e abastecemos as outras instituições do sistema para elas fazerem face aos compromissos da Segurança Social. Pelo meio gerimos esses recursos financeiros e aplicamos na banca os excedentes de tesouraria diariamente. Pronto. Com base num planeamento muito, muito rigoroso. Depois, uma terceira valência, gerimos o património imobiliário da Segurança Social.</p> <p>A Segurança Social tem um património imobiliário vastíssimo. Neste momento temos cerca 4.600 imóveis que estamos a gerir, entre renda livre e renda social. A renda social é a habitação social, no fundo. Pronto. E fazemos essa gestão, quer dos processos de venda de imóveis, quer de arrendatários, de administrações de condomínios, tudo o que envolva, quase como se fossemos uma grande imobiliária. É essa a nossa terceira área de actuação. E por fim a quarta área de actuação tem a ver com a recuperação da dívida à Segurança Social, ou seja, não nos cabe a nós, não é missão do IGF, não é nossa competência fazer a gestão das contas correntes, o dinheiro de facto vem parar às nossas contas, mas a gestão das contas correntes com as empresas no pagamento das contribuições é assegurada pelo Instituto de Segurança Social. O IGF só entra a partir do momento em que há dívida constituída, em que os contribuintes deixam de pagar e em que o Instituto da Segurança Social nos participa esse valor da dívida e nós então aí tentamos estabelecer acordos com os contribuintes devedores, penhoramos, enfim fazemos uma série de acções no âmbito, nomeadamente, do processo executivo para podermos recuperar a dívida à Segurança Social. Portanto, no fundo, a gestão do orçamento da Segurança Social, tem a ver, dos recursos económicos que estão consignados tem a ver com essas quatro áreas de actuação."</p>

Notas:

1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01

Data: 14 de Julho de 2010

Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Hora: 9:00

Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão

2) Qual a visão a médio/longo prazo que identificam?

“A visão do IGF, e qualquer colaborador sabe de cor, é ser um instituto líder na qualidade do serviço público. Nós temos as quatro componentes do nosso desafio estratégico perfeitamente definidas: missão, visão, valores e compromissos da política da qualidade. Pronto. Normalmente, as organizações têm três componentes: missão visão e valores, nós temos um sistema de gestão da qualidade. Todas essas coisas estão obviamente integradas e portanto para nós as componentes são quatro, incluímos aqui também a política da qualidade. A missão é aquela que acabei de lhe dizer há pouco. A visão é essa, ser um instituto líder na qualidade do serviço público. Temos cinco valores definidos numa carta de valores que foram eleitos pelos colaboradores do IGF há uns anos atrás num brainstorming, num exercício que fizemos em conjunto, são eles o rigor, a eficiência, a inovação (deixe cá ver melhor, está-me a faltar de cor, não quero aqui atrapalhar-me, estão aqui identificados porque são parecidos alguns deles, como não poderia deixar de ser, com os da política da qualidade, cá está...), rigor, imparcialidade, eficiência, ética e inovação. São estes os nossos cinco valores. São conhecidos de todos os colaboradores, podemos não sabe-los todos de cor, mas temos uma ideia do que é que eles significam e de facto pautam a nossa conduta no dia-a-dia. Pronto. Depois temos sete compromissos da política da qualidade: clientes satisfeitos, colaboradores envolvidos, processos inovadores, melhorias constantes, qualidade garantida, comunicação transparente e responsabilidade social. Estes eu sei de cor. E portanto todos eles em conjunto os princípios que nos guiam, fugi um pouco à sua perguntas, mas é difícil falar só em visão. É no fundo todo este quadro que nos conduz e nos guia no dia-a-dia.”

Notas:

1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01

Data: 14 de Julho de 2010

Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Hora: 9:00

Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão

<p>1. Identificação da Organização/ Instituição</p>	<p>3) Pode definir as metas desta num máximo de 3?</p>	<p>“Difícil não é, difícil é escolher as três daquelas que temos. Pronto. O IGF tem uma gestão por objectivos desde 2004 e desde 2006 que ela evoluiu para o Balanced Scorecard. Portanto, nós temos 34 mapas da estratégia definidos a três níveis: ao nível corporativo, o mapa da estratégia corporativo, primeiro nível; segundo nível, temos 11 mapas por processo, não digo por unidade orgânico que nós temos uma abordagem funcional, portanto é uma por cada processo do sistema de gestão da qualidade; e depois ainda temos um terceiro nível que são os mapas da estratégia dos serviços distritais. Portanto, nós medimos todos os meses cerca de 900 indicadores, portanto, desses 900 eu posso escolher assim três de cor, três das nossas principais que estão no corporativo: recuperar a dívida à Segurança Social (quer as metas? Vou consultar aqui o mapa da estratégia para não a enganar...) No que diz respeito à recuperação da dívida à Segurança Social, em 2009, nós recuperamos 351 milhões, pronto, para este ano espera-se atingir os 400 milhões. De qualquer das maneiras, no horizonte a três anos nós temos aqui um indicador colocado também em termos da evolução da variação da taxa de cobrança global, portanto, medimos também o valor da receita, mas medimos também, e é o que está aqui no mapa da estratégia, a variação percentual da taxa de cobrança global. O que isto significa? Eu não quero medir só em termos absolutos, eu quero ver o que eu cobro em relação aquilo que é o meu universo por cobrar. E pronto é este o indicador que está a primeiro nível e a meta para este indicador é de 2% para 2010, 3% para 2011 e 5% para 2012. Depois em termos das receitas do património imobiliário, porque naquela nossa função gerir o património imobiliário a estratégia tem sido alienar o património, por uma questão também de equilíbrio das contas do sistema e para rentabilizar aqui os nossos, o património porque algum dele precisa de intervenção e portanto a estratégia tem sido de facto alienar e, portanto, para os próximos três anos pretendemos, para este ano a meta é de 7 milhões, depois 8 milhões para 2011 e de 10 milhões para 2012. Pronto. Isto porque estamos num contexto de crise.</p> <p>Nós o ano passado fechamos com 4 milhões só, mas nos outros anos tínhamos fechado com cerca de 15 milhões, 12 milhões portanto, estamos agora a ressentir-nos da crise do sector imobiliário que vem por arrastamento de toda a crise mundial, mas ainda assim temos esta meta 7, 8 e 10 neste contexto para os próximos anos. Depois um terceiro, ia aqui eleger a rentabilidade, a comparação, portanto, nós temos aqui um indicador que compara a nossa rentabilidade média com a rentabilidade do MMI, do Mercado Monetário Interbancário, que como eu disse há pouco, nós gerimos aqueles 32 mil milhões de euros todos os dias, não é e portanto é muito dinheiro a entrar todos os dias e muito dinheiro a sair todos os dias e pelo meio nós temos que o rentabilizar, e portanto, o Instituto faz todos os dias, diariamente das 7 da manhã às 11 da manhã, é um trabalho que é feito, que é de ver os excedentes de tesouraria diários e aplicá-los na banca. E nós para medirmos o nosso desempenho comparamos com as taxas de rentabilidade do Mercado Monetário Interbancário e nós estamos sempre, desde há vários anos, acima dessa taxa e temos atingido diferenciais recorde. Por exemplo, o ano passado nós ficámos com 207 pontos base acima do Mercado Monetário Interbancário. Portanto, são valores muito, muito elevados, agora estamos com 30 e tal pontos base acima do Mercado Monetário Interbancário, mas as metas para os próximos anos são de 35 pontos base para 2010, 40 pontos base para 2011 e 50 pontos base para 2012. (Eu tenho aqui assim à mão porque nós quando recebemos, desculpe lá o tempo, nós quando recebemos colaboradores novos e ontem chegaram colaboradores novos, ontem não, chegaram no dia 1 de Julho, mas nós no espaço de 15 dias, portanto eles são logo recebidos no gabinete dos recursos humanos, mas eles passam aqui pelo gabinete de apoio à gestão para os enquadrarmos no modelo de gestão, em tudo que lhe estou a dizer, no sistema de gestão da qualidade e no Balanced Scorecard.</p>
---	--	--

Notas:
1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01	Data: 14 de Julho de 2010
Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	Hora: 9:00
Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão	

		<p>Tiveram uma mini formação logo em Balanced Scorecard e apresentamos também alguns resultados e estes resultados eu agora estava-lhe a dar os genéricos para o próximo triénio, porque temos um plano estratégico a três anos, mas tenho aqui neste gráficos que até apresentei ontem, tenho aqui os resultados dos últimos anos, portanto a nossa, a nossa trajectória tem sido sempre ascendente e estes são os tais indicadores que eu estava, este aqui até é outro de que não lhe falei que é o número de postos de trabalho salvaguardados que nós queremos cobrar a dívida, mas não podemos esquecer o lado social também e temos de cobrar a dívida mas também ao mesmo tempo viabilizar as empresas e portanto também medimos o número de trabalhos que salvaguardamos, postos de trabalho que salvaguardamos (...) com MMI e portanto temos taxas de... quando as taxas de mercado descem a nossa também desce, mas nós comparamos sempre naturalmente é pelo referencial porque é por aí que nós temos que ver, porque a taxa... no outro dia estive a ver uns dados com o Director da área financeira, estávamos a ver a taxa das rendibilidades (...) dos últimos e de facto nós estávamos com 4% e agora estamos com 1%, há aqui diferenças brutais que derivam desta situação do mundo, não é? Mas em termos comparativos estamos sempre acima do MMI.)”</p>
		<p>“É assim, a nossa estratégia está aqui definida no mapa da estratégia. Pronto, nós temos, desde 2006 com a adopção do Balanced Scorecard, temos estratégias perfeitamente delineadas, nível macro e ao nível dos processos. Portanto eu tenho aqui dificuldade em duas ou três palavras de dizer qual é a estratégia seguida porque ela difere de processo para processo, assim como eu lhe disse há pouco nós temos aqui quatro áreas de negócio diferentes, é quase como se fossemos quatro institutos diferentes, cada processo tem a sua estratégia. Na área do património imobiliário tem sido a da venda, a da alienação do património, essa é a principal estratégia. Na área da dívida tem sido, de facto, um conjunto de vários, vários factores, portanto, a antecipação da nossa actuação, actuar num momento muito anterior à constituição de dívida, é claro que isso tem sido feito em parceria com os nossos, com os restantes institutos do sistema, mas tem havido, tem havido essa, essa antecipação na actuação do IGF no momento em que actuamos, na antecipação também do momento das penhoras, tudo isso tem efeitos dissuasores, também de jogar um bocadinho com a comunicação social, cada vez que fazemos, nós fazemos penhoras todos os dias, mas quando fazemos uma acção concertada em que fazemos muitas penhoras ao mesmo tempo em todo o país, num único dia ou em dois ou três dias e fazemos sair nos jornais isso tem um efeito, não só na cobrança por força da penhora, mas também no aumento das contribuições, porque há menos a deixar de pagar. Pronto. Tem havido aqui várias estratégias concertadas e na dívida tem havido aqui um conjunto de situações, também ao nível dos acordos, facilitar e fomentar os acordos prestacionais para que as pessoas possam pagar através de acordos e também na actuação por força dos instrumentos de recuperação extraordinária em conjunto com o IAPMEI e outras entidades na recuperação de empresas. Na área financeira e do orçamento e conta a aposta tem sido cada vez mais no rigor do planeamento financeiro, na minúcia desse planeamento financeiro. Pronto. Eu tenho alguma dificuldade, só lendo agora os mapas da estratégia. Qualquer das maneiras, temos essa estratégia perfeitamente delineada, ela é apresentada aos colaboradores todos os anos aquando da elaboração do plano de actividades.</p>

Notas:
1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01

Data: 14 de Julho de 2010

Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Hora: 9:00

Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão

4) Como caracterizaria a estratégia organizacional que seguem?

Temos uma estratégia macro, alto nível a três anos e depois ela traduz-se nos mapas estratégicos e de processos anualmente nos planos de actividades e elas são apresentadas a todos os colaboradores e isso está, foi delineado nos objectivos individuais dos colaboradores e portanto quando os colaboradores têm os objectivos estamos num momento de definição dos objectivos temos o mapa da estratégia à frente, portanto eles sabem qual é o seu papel para o alcance dos objectivos estratégicos da organização para conseguirmos esse alinhamento dessa forma.

Já agora os colaboradores são informados de que forma? Muitas formas. O plano estratégico foi distribuído um exemplar a cada colaborador. Quando os colaboradores novos entram no IGF a primeira coisa que recebem é o plano estratégico. Isto ao nível do plano estratégico. Para além disso, nós temos uma intranet onde temos toda a informação. Como eu disse há pouco, uma das nossas, das nossas, dos nossos compromissos da política da qualidade é a comunicação transparente. Nós somos totalmente transparentes e comunicamos tudo a todos os colaboradores. (A comunicação também está aqui um bocadinho...). O que é que nós fazemos? Colocamos toda a informação na intranet. Para além de darmos em papel às pessoas e divulgarmos, divulgamos também na intranet, qualquer colaborador acede, e temos um boletim electrónico de comunicação, um flash informativo que é enviado para as caixas de correio de todos os colaboradores e divulgamos também por essa via. As pessoas recebem a informação por três vias, dessa forma. Por outra forma ainda, que é através do marketing relacional, quer workshops que nós promovemos junto dos colaboradores, quer por esse marketing feito dentro das próprias unidades orgânicas, porque pedimos ao gestor de processo que faça esse papel, eles recebem essa informação. Por exemplo, quando foi aprovado este plano estratégico eu fiz juntamente, eu e o ..., fizemos um workshop com os directores de primeira linha, aliás o plano foi feito em conjunto com eles, pronto, mas depois houve uma sessão de apresentação formal, preparamos uns slides, com toda a informação que era importante que passasse para os colaboradores e depois pedimos que o gestor de processo replicassem isso dentro das suas unidades orgânicas e eles fizeram.

Portanto, há aqui várias formas, ninguém pode dizer que não está informado, pode haver quem não esteja predisposto a ser informado. Uma coisa é informar, outra coisa é depois a absorção dessa da informação, não é? Mas ainda voltando a estratégia, queria só dizer-lhe um aspecto. Relativamente a estratégia propriamente dita, ela está clarificada nos mapas da estratégia, mas depois temos um modelo de gestão que nos auxilia nessa estratégia. E o modelo de gestão que e esse que está adoptado desde 2005 assenta em cinco vectores, cinco dimensões: na gestão da qualidade, gestão por objectivos, gestão de recursos humanos, gestão da comunicação e responsabilidade social. Está tudo descrito aqui também nesta brochura que lhe dou. E portanto todas as estratégias que tomamos nestas cinco dimensões estão obviamente interligadas com tudo aquilo que eu lhe disse e elas próprias umas com as outras. Portanto, há aqui uma estratégia concertada a todos os níveis, também só dessa forma é que conseguiríamos neste últimos anos nalgumas áreas de negócio ter quintuplicado os resultados em três ou quatro anos, quintuplicámos os resultados, noutras áreas duplicámos, também a margem de manobra nuns sítios era maior do que noutra, portanto de facto têm sido em resultado disso.”

Notas:

1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01	Data: 14 de Julho de 2010
Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	Hora: 9:00
Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão	

5) Ao nível de gestão, podemos falar em gestão estratégica?	“Temos gestão estratégica. Aliás um dos nossos processos do sistema da gestão da qualidade chama-se precisamente gestão estratégica.”
6.2) Resposta positiva: Que ferramenta(s) de gestão estratégica utiliza na gestão quotidiana da Instituição?	<p>“Muitos. Muitos, mas que eu, como é que eu hei-de dizer isto, mas que se resumem a um só. A nossa principal arma de gestão estratégica é o nosso sistema de gestão. Pronto. Instrumentos que trabalham todos em conjunto para isso, um dos principais é o sistema de gestão da qualidade, o nosso sistema de gestão é o sistema de gestão da qualidade e o Balanced Scorecard é um deles, uma das ferramentas do nosso sistema de gestão da qualidade. Portanto, o Balanced Scorecard, metendo isso em ferramentas, o Balanced Scorecard será uma delas, a principal. Depois temos outras, temos o estabelecimento de níveis de serviço internos e a monitorização, os OLAS, também temos SLAS, essa é outra, os SLAS são Service Level Agreements que são os níveis de serviço com os nossos parceiros e fornecedores e temos os OLAS, Organization Level Agreements que são os níveis de serviço entre processos. Eu julgo que o IGF deve ser dos poucos organismos da administração pública que tem isto, que é, e já o temos há três anos, dois anos, este é o terceiro salvo erro, que é nós temos processos, 11 processos entre negócios e suporte e todos precisamos uns dos outros e portanto nós temos 90 e tal acordos, não sei agora o número de cor, mas são 90 e qualquer coisa, não chegam a 100 acordos de serviços, que é os processos entre si negociaram entre eles eu preciso deste serviço, desta informação, neste dia, com estas características, com este nível de qualidade e por sua vez, o outro precisa de x ou de y, portanto, e estão todos formalizados num acordo escrito e são monitorizados mensalmente. E portanto esta é uma das nossas ferramentas também. Outra ferramenta são as auditorias internas de qualidade que são de resto obrigatórias no sistema de gestão da qualidade.</p> <p>Outra ferramenta tem a ver com os exercícios de auto-avaliação da EFQM, no início começámos por utilizar a CAF que é o modelo simplificado EFQM, neste último exercício já utilizámos o próprio modelo completo da EFQM. Outro instrumento é, por exemplo, a monitorização das oportunidades de melhoria. Qualquer instrumento de avaliação que nós tenhamos, os inquéritos de satisfação dos clientes, os inquéritos de satisfação dos colaboradores, os próprios exercícios da EFQM, das auditorias da APCER, que é a nossa entidade externa, qualquer instrumento de avaliação que tenhamos nós temos sempre, olhamos sempre para ele de forma a identificar oportunidades de melhoria que são traduzidos em planos de acção com actividades, datas de início e datas de fim e depois nós aqui monitorizamos trimestralmente a sua implementação. Desde 2004 e agora não tenho aqui, não lhe quero mentir, mas já foram implementadas mais de 380 oportunidades de melhoria. Nós monitorizamo-las todos os meses. Agora neste momento só estão em curso, não sei se calhar 60 ou 70 não sei agora de cor, tenho ali o relatório posso ir ver, mas já vai quase em quatro centenas de melhorias que implementamos e monitorizamos desde o início que temos esta metodologia, este sistema. E há outras ferramentas, pronto mas estas serão as principais, incluindo os próprios inquéritos de satisfação. Puramente de gestão estratégica é o Balanced Scorecard, mas eu entendo que todas estas integradas, porque elas estão todas integradas umas nas outras, são todas elas no seu conjunto o nosso modelo de gestão estratégica.”</p>

Notas:

1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01

Data: 14 de Julho de 2010

Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Hora: 9:00

Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão

	7) Desde quando utilizam?	<p>“[O Balanced Scorecard desde] 2006, mas a gestão por objectivos, propriamente dita, já existia desde 2004, que era no fundo um conjunto de objectivos e indicadores medidos e monitorizados mensalmente, pronto. Não havia esta tónica dos mapas da estratégia, pronto, e da lógica do Balanced Scorecard, era mais um tableau de board digamos assim, mas com monitorização mensal, desde 2004 que nós fizemos a monitorização mensal. Mas portanto gestão por objectivos desde 2004, Balanced Scorecard em 2006, OLAS desde 2008, salvo erro, mas antes que foi o primórdio, nós antes de começarmos os OLAS, justamente antes, começamos por fazer inquéritos aos clientes internos que era para, mas dizemos logo que a intenção era no futuro depois caminhar para os OLAS, mas entendemos que se calhar havia aqui que limar, pôr as unidades a falar umas com as outras. Portanto os inquéritos de satisfação aos clientes internos foram feitos nos anos de 2006 e 2007, em 2008 evoluímos para os OLAS. Os inquéritos de satisfação aos clientes externos fazemo-lo desde 2006 e é anual. O inquérito de satisfação aos colaboradores fazemo-lo desde 2006 e é anual. A monitorização das oportunidades de melhoria fazemo-lo desde (já não sei) para aí desde 2005 e é anual, é anual quer dizer este é trimestral, o das oportunidades de melhoria é trimestral. Os OLAS monitorizamos também mensalmente, com relatório quadrimestral. Do que é que eu lhe falei mais? As auditorias internas, auditamos todos os serviços, todos os processos e todos os serviços concentrados no país uma vez por ano pelo menos internamente, depois são auditados externamente.”</p>
		<p>“Então é assim, do Balanced Scorecard neste momento é o nosso modelo de gestão por objectivos, porque como ele era feito de 2004 a 2006 depois posso lhe explicar mas se calhar importa-lhe mais agora como é que fazemos ou então eu também lhe digo em três linhas. Como é que nós fizemos de 2004 a 2006? Definíamos os objectivos para cada unidade orgânica, na altura ainda eram unidades orgânicas não tínhamos a abordagem por processos, tínhamos um conjunto de objectivos para cada unidade orgânica, objectivo, indicador e meta e depois tínhamos os valores de referência mensais que eram as nossas metas mensais, de referência para monitorização. E nós recolhíamos os dados até ao dia 20, salvo erro, até ao dia 15 ou 20, não até a dia 20 e depois fazíamos um relatório até dia 25, pronto, no Excel. Portanto, tínhamos o objectivo, indicador e meta, valor de referência mensal, valor real, desvio e depois tínhamos logo uma lógica de semáforos, tínhamos aviso e portanto e tínhamos logo a cor, as cores para chamar a atenção, das quais o vermelho era não cumprido, por aí a fora. E tinha um campo para justificarmos as situações e no fundo dizermos o que queríamos fazer e por aí fora. E era assim que se processava, fazíamos relatório, entregávamos ao Conselho Directivo, divulgávamos na intranet e enviávamos aos colaboradores também.</p>

Notas:

1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01

Data: 14 de Julho de 2010

Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Hora: 9:00

Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão

Esse exercício era concentrado aqui? Era concentrado aqui.

Depois em 2006 nós evoluímos para o Balanced Scorecard, quisemos evoluir até porque em 2005 veio um novo Conselho Directivo, uma carta de missão com objectivos mais estruturados, com todo um contexto favorável à evolução da nossa metodologia. E portanto o que é que quisemos? Quisemos implementar o Balanced Scorecard, não o quisemos fazer todo de uma só vez. Era muito prematuro. A organização já estava mais consciente, ciente destes processos, mas era muito prematuro mudar logo para mapas da estratégia. Para além disso tinha que, entendemos que isto de certeza que ia dar, e deu, origem a um crescendo de indicadores e, portanto, que era impossível monitorizar através de folhas de cálculo de Excel, que muitas vezes era difícil de ser muito rigoroso. Pronto. E então o que é que nós delineámos e foi assim que foi feito? Para 2006, começámos em 2005, nós começamos o planeamento sempre no final do ano anterior, pronto, mas para o ano 2006, começámos em 2005, dissemos que queríamos introduzir o Balanced Scorecard, mas não íamos introduzir logo os mapas da estratégia porque era difícil pôr logo as pessoas a desenhar mapas da estratégia sem entenderem o que é que era a filosofia do Balanced Scorecard. Então, e não tínhamos também condições de adquirir logo um software que nos facilitasse esse trabalho, então a estratégia foi: vamos dar formação às pessoas em Balanced Scorecard, fazer workshops a explicar a metodologia para as pessoas começarem a entender esse conceito, darmos este pulo conceptual.

E foi isso que fizemos, fui eu que dei workshops internamente, eu tive formação. Na altura calhou muito bem porque estava cá o Professor Norton, um dos pais da metodologia, e eu tive oportunidade e o privilégio de ir a esse workshop (foi assim ouro sobre azul!) e depois eu dei a formação cá dentro. E explicámos às pessoas tudo, o que era um Balanced Scorecard, mas a metodologia completa, com mapas de estratégia, com tudo o que era de passar. Mas dissemos: mas não vamos fazer já totalmente assim, o que vamos fazer é: vamos manter ainda este ano as folhas de cálculo de Excel e monitorização também em Excel, mas para vocês começarem a entrar no raciocínio das perspectivas e porque temos de abrir o nosso leque, a cabeça para outro tipo de questões, vamos incluir aqui, vamos dividir os objectivos pelas quatro perspectivas, nalguns casos só eram aplicáveis três, e vocês vão no fundo ter que fazer um esforço para identificar objectivos nas várias perspectivas; não desenhamos o mapa da estratégia, mas introduzimos essa nuance e nós entretanto vamos também procurar um software para depois fazer isso. E assim foi, durante o ano 2006, no fundo o sistema era o mesmo dos anos anteriores, mas já com a lógica das perspectivas e fomos dando formação em Balanced Scorecard. No final de 2006 quando começámos a planear para 2007 ahhh e logo no início de 2006 começámos a pesquisar e a consultar vários softwares, pronto, foi dessa consulta e dessa pesquisa que depois surgiu a compra do da Quidgest. E começámos a trabalhar de forma a desenvolvê-lo para ele servir as nossas necessidades. No final do ano 2006 fizemos aqui nós um exercício de desenhar os mapas da estratégia para cada processo para facilitarmos o trabalho dos gestores de processo. Dissemos foi: nós não temos a veleidade que assumir a vossa estratégia nem de conhecer o vosso negócio, mas é uma forma de os ajudar, é um elemento facilitador e dissemos: com todos os erros que possa ter é um exercício de mostrar como é que isto se faz e qual pode ser a lógica subjacente que era para, a intenção era, entre aspas, que houvesse aqui alguma dificuldade, que foi muito bem recebido por todos os gestores de processo.

Notas:

1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01	Data: 14 de Julho de 2010
Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	Hora: 9:00
Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão	

<p>2. Ferramentas utilizadas na gestão estratégica</p>	<p>8) Como funcionam essa(s) ferramenta(s), ou seja, como a(s) aplicam?</p>	<p>Gostaram muito desta nova forma de se ver as coisas e depois transformaram-nos à maneira deles, alteraram, uns mais outros menos, em conjunto com as suas equipas e foi um processo que surgiu com muita facilidade, desenharam os mapas da estratégia para o ano, nós entretanto apresentámos o Balanced Scorecard, parametrizámos tudo e no mês de Fevereiro de 2007 estávamos a integrar o Janeiro de 2007 na aplicação. Pronto, foi assim que funcionou. Como é que funciona agora? Até ao dia 13 de cada mês, já foi até ao dia 10, mas depois alguns dados de algumas unidades orgânicas entretanto que só conseguem ter mais para a frente, com um grau de fiabilidade maior e portanto voltámos a alargar o prazo, até ao dia 13 de cada mês as unidades orgânicas carregam os resultados no sistema porque isso está tudo descentralizado e não está nos coordenadores, portanto cada unidade orgânica é que foi decidindo como queria fazer, mas hoje em dia aquilo que se verifica é que são praticamente os colaboradores que carregam os dados do Balanced Scorecard, está descentralizado. São todos, eles muitas vezes até rodam, uns meses carregam uns, outros meses carregam outros, trabalhamos todos muito em rede e em equipa. As unidades orgânicas carregam cada uma os seus processos, as pessoas carregam os seus próprios dados, nós depois do dia 13, temos aqui mais ou menos quatro dias úteis, temos quatro dias úteis para trabalhar a informação é precisamente isso que hoje uma colega minha está a começar a fazer, hoje é dia 14 ela está a começar a fazer esse trabalho, porque apesar de eles a carregarem nós depois vamos sempre ver se falta algum dado, se não falta, se há alguma coisa que é incongruente. Pronto, fazemos sempre uma análise, temos esse sentido crítico porque trabalhamos com esses resultados há muitos anos, vamos ver se alguém teria alguma questão, validamos no fundo a informação e apesar de qualquer pessoa poder consultar online, portanto nós é que adicionamos os resultados, portanto eles carregam e nós com um click, carregando num botão, gera-se o Scorecard, os resultados automaticamente. Pronto.</p>
--	---	--

Notas:
1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01

Data: 14 de Julho de 2010

Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Hora: 9:00

Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão

E se eu quisesse não fazia mais validação nenhuma e portanto e o trabalho estava feito e as pessoas iam online consultar, só que nós fazemos esse tal trabalho que lhe estava a dizer, vamos ver depois de gerar se há alguma coisa que nos chame a atenção que falta, etc. E portanto nestes quatro dias corremos mapa estratégico a mapa estratégico a ver isso e se damos por falta entramos em contacto com as unidades orgânicas, elas corrigem, nós corrigimos aqui, porque somos administradores de sistema e podemos mexer em qualquer resultado, geramos novamente, pronto afinamos os valores e as pessoas podem ir consultar ao sistema os dados aqui inseridos, mas nós preparamos um dado da performance. Para quê? Para divulgarmos por intranet, divulgarmos por fax e mandarmos para o Secretário de Estado e para o Conselho Directivo, para alertar para os resultados. Mas tem aquilo que pedimos sempre, todos os colaboradores conhecem qualquer intervenção de qualquer unidade orgânica. Máxima transparência desse ponto vista. Temos sempre aqui uma parte inicial, em que explicamos as metodologias, em que fazemos aqui um ranking, isto é o QUAR (faltou-nos referir o QUAR) que está aqui inserido, fazemos sempre algumas comparações com as unidades orgânicas (este sai do sistema), fazemos um ranking, a evolução, mas depois anexamos aqui o que sai do processo. E é assim que se processa. Isto depois vai a reunião de CD, nós temos aqui o hábito de divulgar as conclusões das reuniões de CD, naquilo que é dito de âmbito geral, divulgamos sempre uma circular informativa com as principais conclusões e chamadas de atenção do Conselho. Quando este relatório vai mensalmente a CD isso também vem nesta circular informativa, fazemos um QUAR, com a divulgação do relatório. É assim que se processa o Balanced Scorecard. Os outros também lhe posso dizer, se tiver interesse. Pronto, o inquérito de satisfação dos clientes externos (no fundo nós...) é anual, nós fazemos um inquérito, em conjunto preparamos o inquérito baseado no modelo da CAF mas já bastante adaptados às nossas necessidades e especificidades. Todos os anos é revisto em função da aprendizagem que temos, das evoluções que temos, dos próprios feedbacks dos clientes, pelas respostas aos questionários, fazemos esse trabalho em conjunto com os gestores de processo e depois colocamos os questionários na rua.

Notas:

1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

*Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos***Entrevista N.º** 01**Data:** 14 de Julho de 2010**Organização:** Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social**Hora:** 9:00**Entrevistado/a:** Directora do Gabinete de Apoio à Gestão

Fazemos um questionário por tipo de cliente, para já dividimos por processos, entre processos nós dividimos, segmentamos por tipo de cliente. Pronto. Depois também por distrito e por aí a fora. Fazemos uma grande segmentação dos resultados, colocamos os questionários na rua, recebemos os questionários, trabalhamos-nos aqui centralizadamente, preparamos um relatório (também tenho ali) com a análise desses resultados. Fazemos a análise por processo, por tipo de cliente, por distrito, por pergunta, comparamos com o ano anterior, aferimos taxa de resposta, taxa de representatividade, são coisas diferentes. Perguntamos também e relacionamos essa informação, pedimos sempre ao cliente para identificar quais as três perguntas, as três questões que para ele são mais relevantes. Porque eu até posso ter um bom resultado, mas aquelas questões onde sou mais fraca são precisamente aquelas que o cliente mais valoriza. E portanto fazemos todo esse tipo de análise, portanto há esse mega relatório por distrito, portanto com todo o tipo de análise, que vai, nós é que produzimos aqui centralizadamente, vai para os responsáveis, eles analisam, identificam as oportunidades de melhoria, traduzem-nas em planos de acção com datas de início e datas de fim, nós fazemos um relatório final com a inclusão desses planos de acção e passamos a monitorizá-los trimestralmente, entra na nossa rotina. Portanto aqui a nossa lógica é sempre um bocadinho a mesma. Do quê mais? O que é que eu lhe posso falar mais? Dos OLAS, há pouco também já lhe disse um pouco, portanto nós temos os acordos no início de cada ano, ou melhor, no final de cada ano, começa em Outubro, começamos a despoletar o processo, apresentamos a metodologia a todos os gestores de processo, convidamos os gestores de processo para, dentro de um prazo, então entrarem em contacto uns com os outros para negociarem os OLAS, dão-nos os OLAS, mandam-nos depois de mútuo acordo, nós compilamos; quando há situações de indecisão ou de não concordância a decisão sobe ao Conselho Directivo.

Depois nós compilamos aqui a informação toda, aprovamos os OLAS todos em conjunto e começamos a monitorizá-los mensalmente, portanto, cada unidade orgânica mensalmente mede o nível de, o cumprimento ou não da prestação de serviço dos restantes, enviam-nos essa informação quadrimestralmente, nós compilamos aqui e aferimos as taxas de cumprimento. Pronto. Quem avalia é o cliente, é na óptica do cliente e eu quando apresento os dados, apresento na lógica do prestador de serviços que é para ter o resultado da unidade orgânica. Pronto, basicamente é assim que funciona. E todos os outros instrumentos é sempre assim, nós lançamos sempre uma metodologia, o trabalho de fundo é feito pelas unidades orgânicas, dão-nos feedback, nós compilamos, apresentamos e monitorizamos. É o que fazemos.”

Notas:

1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01

Data: 14 de Julho de 2010

Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Hora: 9:00

Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão

9) Que medidas e mecanismos utilizam como suporte na aplicação destas ferramentas?

“Pronto a maior parte delas de ferramentas é o Excel, tirando o Balanced Scorecard que de facto tem uma aplicação de suporte. Esqueci-me de dizer há pouco no Balanced Scorecard uma coisa importante, que é o procedimento e o sistema está feito dessa forma, e nós corroboramos isso nas auditorias internas da qualidade, também nas reuniões do Conselho da Qualidade, que eu já lhe falo e é um dos nossos necessários instrumentos para a estratégia nesta metodologia.

Quando nós temos um indicador que fica aquém da meta, temos duas coisas que são obrigatórias fazer no Balanced Scorecard: é justificar, por um lado, o dado, o porque daquela situação ter, daquele valor, mas isso não é suficiente, nós não nos focamos no passado, nós focamo-nos no..., pese embora isso tenha de ser feito, o principal é, que é o segundo passo, é definir aquilo que nós chamamos a iniciativa PDCA, Acção Correctiva da Performance, pronto, que é dizer, planear o que é que eu vou fazer para inverter, que acção é que eu vou desencadear, com que responsáveis, e com que fases e com que actividades está tudo parametrizado no Balanced Scorecard, para inverter aquele resultado. E depois vou medir a eficácia dessas acções, elas serão eficazes se eu conseguir inverter a tendência dos resultados. Pronto. E isso é uma dinâmica que cabe às unidades orgânicas, quando isso é lhes dado, fazem logo esse, se está aquém, justificam a iniciativa de correcção da performance. Se algum se esquece, nós estamos aqui a verificar todos os processos e chama-mos a atenção, e isso é analisado tudo nas reuniões do Conselho da Qualidade.

O que é que é o Conselho da Qualidade? O Conselho da Qualidade é composto pelos elementos do Conselho Directivo e pelos gestores de processo, que são os directores de primeira linha, reunimos trimestralmente, a próxima reunião até é agora dia 22, somos nós aqui que as agendamos e que as preparamos e que as conduzimos em conjunto com o Conselho Directivo, nós trimestralmente reunimos e fazemos a pilotagem estratégica do IGF, é assim que a gente lhe chama. Por um lado projectamos os resultados do Balanced Scorecard e fazemos a sua análise, todos em conjunto, principalmente daqueles que estão no amarelo e no vermelho, que são os que estão em alerta ou incumprimento e focamo-nos naquilo que vamos fazer então para inverter essas tendências, pronto, e muitas vezes passa-se, é um coisa transversal que passa por vários, intervimos todos em conjunto lá. Processo a processo, indicador a indicador, portanto é uma reunião sempre muito exaustiva, e depois analisamos todos os resultados desses relatórios que nós produzimos, os resultados do estado de concretização dos planos de acção, os resultados, portanto, na altura que produzimos o relatório de satisfação dos clientes, analisamos os resultados em conjunto, analisamos também alguns dados do sistema de gestão de qualidade, o número de acções preventivas, o número de acções correctivas, o número de reclamações, n, são n dados e nós produzimos sempre slides de suporte à reunião e são para aí, não, cento e muito slides sempre, que tratamos com muitos dados de gestão que analisamos todos em conjunto, tudo aquilo que careça de ser analisado em conjunto ao mais alto nível é analisado trimestralmente, e portanto, fazemos essa avaliação dos nossos principais instrumentos de gestão estratégica, é esse.

Todas as decisões são em conjunto, qualquer coisa que temos quee alterar no nosso sistema de gestão ou qualquer coisa que tenha impacto no sistema de gestão é tudo discutido e avaliado ali em conjunto.

Isto era a propósito...” **[Das médias]** “Sim pronto, tem tudo a ver com isso, pronto, as coisas estão todas relacionadas umas com as outras.”

Notas:

1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01

Data: 14 de Julho de 2010

Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Hora: 9:00

Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão

3. Equipa e Liderança

10) Qual a dimensão da equipa envolvida na implementação e desenvolvimento da(s) ferramenta(s)?

“Trabalho de equipa, é um trabalho... neste momento temos um gabinete de apoio à gestão, que é este, tem três áreas, tem a área, o núcleo da qualidade e controlo de gestão, que é o que faz tudo isto que eu lhe estou a dizer; a área da comunicação, da comunicação interna, que é aquele factor crítico que também processa, são processos de mudança, a gente costuma dizer isto internamente e para fora e eu estou absolutamente convencida disso, acredito piamente nisso, mais do que tudo foi mudança de mentalidades e comportamentos, e isso é o mais difícil, porque folhas de cálculo e sistemas, etc., isso muda-se, mas só muda se nós mudarmos a atitude e comportamento e a parte mais difícil é essa, pronto. E eu aqui tive de me servir da comunicação, portanto a estratégia foi sempre comunicar até envolver e fazer as coisas com as pessoas, pronto, depois eu explico como é que funciona o Excel, como é que funciona os sistemas e as pessoas entram, mas só entram se elas aceitarem a mudança e perceberem a mudança e quiserem fazer parte dela, portanto há um trabalho todo à priori a fazer nessa questão da mudança, pronto. Mas isso levávamos a outra dissertação, a outra tese... mas temos aqui a área da comunicação. E temos a área de assessoria ao Conselho Directivo, assessoria jurídica essencialmente. Pronto, núcleo de apoio aos órgãos estatutários. Mas isto é como estamos agora a partir de 2007 com o PRACE e porque conseguimos, no fundo, vender a ideia de que precisávamos de um gabinete com essa estrutura e com essa função de gestão estratégica da organização, porque em 2007, quando se deu o PRACE foi quando nós criamos o sistema de gestão da qualidade e já estávamos em franco desenvolvimento do Balanced Scorecard e portanto para nós a função de gestão estratégica já era entendida na organização como sendo crucial, pronto, e calhou esse timing ser perfeito para conseguirmos aqui ter um gabinete agora com estas características, pronto, e portanto no núcleo da qualidade e controlo de gestão, neste momento estão quatro pessoas, o coordenador e três técnicos; no núcleo da comunicação está um coordenador e dois técnicos e no núcleo da acessória, está um coordenador e depois todo o secretariado ao Conselho Directivo.

Mas focando-nos aqui no núcleo da qualidade e controlo de gestão, neste momento está um coordenador e três técnicos mas quando esse processo todo se iniciou, este processo foi feito só com duas pessoas, comigo e com outra, que é actualmente o coordenador. Eu tinha já lá dois colaboradores nesta área, mas que não... não... nesta área que não é nesta área, mas numa outra área que fazia outro tipo de trabalho e portanto o processo de mudança em si foi conduzido por mim e pelo meu colega Rui, que actualmente está no núcleo da qualidade e controlo de gestão, pois ele era de outra área e depois acabei por o convidar por vir para aqui e ele ficou aqui, e portanto éramos só duas pessoas e fazíamos o trabalho todo do início ao fim, mas todos esses instrumentos foram os que começaram primeiro, outros depois, hoje em dia, depois a equipa foi crescendo para dar resposta a esses instrumentos, mas o Balanced Scorecard em concreto foi implementado só por mim e por ele, o sistema de gestão da qualidade, tínhamos um grupo que se chamava grupo da qualidade, que era transversal, que era eu, ele e mais três colegas até de outras áreas, fazíamos um trabalho multidisciplinar constituído para efeitos de criação do sistema de gestão de qualidade, que entretanto já deixou de ter razão de existência, porque já temos um núcleo da qualidade que assegura esse trabalho, mas enquanto teve carácter de projecto éramos cinco e a área de todo o sistema de gestão de qualidade foi montado por cinco pessoas que era esse grupo, pronto. O Balanced Scorecard foi só eu e o Rui, pronto, e ambos fazíamos parte desse grupo da qualidade que era eu que coordenava também.”

Notas:

1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01

Data: 14 de Julho de 2010

Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Hora: 9:00

Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão

“A categoria, é isso?” **[Sim]** “Então é assim, vamos por partes. Do núcleo da qualidade e controlo de gestão, o Rui que é o coordenador é licenciado em Gestão, a categoria é técnico superior, mas é, está nomeado como coordenador, portanto, exerce o cargo de coordenador. Eu também sou licenciada em Gestão, também sou técnica superior, quer ele quer eu, como contrato individual de trabalho, estamos efectivos desde o início, pronto, mas não temos vínculo à função pública, era contrato individual de trabalho, agora já é tudo a mesma coisa, pronto, mas na altura ficou contrato individual de trabalho e portanto eu também estou nomeada, o meu cargo é Directora do gabinete de apoio à gestão, desde 2005. Depois os restantes três colegas que estão ali no núcleo da qualidade e controlo de gestão são os três técnicos superiores licenciados. Eu não tenho a certeza, julgo que um deles também, um é de Gestão, são dois de Gestão e o outro é em Auditoria, que é um recurso mais recente, porque este núcleo da qualidade mais recentemente é que tem três colaboradores, sempre teve, até à coisa de dois meses, um coordenador e dois técnicos.”

São também técnicos superiores, não é?

“Também todos técnicos superiores. Nessa área é tudo técnicos superiores. Pronto e depois na área da comunicação, o coordenador, no caso é coordenadora, a Filipa e ela é licenciada em Ciências da Comunicação, ou em Marketing, qualquer coisa do género, na área da Comunicação e Marketing, e as outras duas colegas que lá estão, uma é, também são as duas técnicas superiores, uma da área das Relações Públicas, a outra da área de Informática, nós aí nessa área também fazemos toda a parte de, nós é que carregamos informação na intranet, na internet, fazemos toda essa parte.”

11) Quais as competências (isto é a

Notas:

1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01

Data: 14 de Julho de 2010

Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Hora: 9:00

Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão

1.7. Quais as competências (isto é a combinação das qualificações e das actividades desempenhadas) dos membros da equipa?

Portanto, não recorrem a nenhum serviço externo para isto?

“Não.” **[Têm mesmo...]** “O único apoio que temos é, consultamos, consultamos não, contratamos um consultor para nos ajudar a fazer as auditorias, é um auditor externo mas no fundo faz as auditorias internas connosco. Nós é que fazemos auditorias internas, mas como somos poucos recursos, contratámos mais um para nos fazer esse trabalho connosco, pronto.

Na área da assessoria a coordenadora é licenciada em Direito e depois o secretariado então, são as administrativas, que fazem o secretariado ao Conselho Directivo e também ao secretariado aqui do próprio gabinete. Pronto, são administrativos.

Portanto, é tudo licenciados, o índice de tecnicidade é muito elevado, só... se incluem aqui os secretariados que são administrativos.

Do grupo da qualidade, também se calhar é importante referir, são tudo técnicos superiores, portanto estou lá eu e o Rui que já lhe mencionei, e depois tínhamos uma colega da área dos recursos humanos, tínhamos o colega da área da comunicação, portanto também está aqui, já não é ele, agora é a Filipa, porque ele saiu e veio a Filipa, mas depois a função é a mesma e tínhamos uma colega da área financeira que é licenciada em Economia.”

Portanto isto eram as cinco pessoas...

“Cinco pessoas. O grupo dos cinco colegas.”

Que estão na gestão da qualidade, no início.

“Que eram ... ao projecto da qualidade, sim. Começamos por criar o projecto de qualidade. Porque quando o processo da qualidade nasceu, em 2005, não havia lugar, não havia esta estrutura, depois tudo isto foi crescendo, o projecto foi crescendo, desenvolveu-se o PRACE e criou-se este gabinete que não existia anteriormente, portanto. Quando se criou o gabinete deixou de haver uma razão de existir do grupo, não é?”

Notas:

1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01

Data: 14 de Julho de 2010

Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Hora: 9:00

Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão

Então eu posso dizer que a Dra. Paula e o Dr. Rui, não é, são portanto, os responsáveis pela equipa, pelo menos na génese do processo, não é?

“Sim, tecnicamente e operacionalmente sim.”

Portanto disse-me que eram os dois técnicos superiores...

“Superiores, e os dois licenciados em Gestão.”

Já agora há quanto tempo é que estão cada um no Instituto?

“Eu estou desde 2002, eu vim para o Instituto, para a área da auditoria interna, não era a auditoria de gestão porque não se falava nisso, vim para a auditoria interna e depois tive na auditoria interna de 2002 a 2004, em 2004 passei para uma área antiga, ainda na anterior, porque eu fiz parte do grupo de implementação do SIADAP, e foi por essa via do SIADAP que eu depois tive a implementar a gestão por objectivos. Eu quando comecei por implementar a gestão por objectivos na auditoria interna. Foi tudo ao mesmo tempo, portanto, foi em 2004 e na altura havia aqui uma área dava o apoio ao Conselho Directivo e que fazia também os planos de actividades, que não tinham a ver com os planos de actividades de hoje em dia, porque os planos de actividades desde que há gestão por objectivos são os objectivos, pronto. Os planos de actividades eram de projectos, eram conjunto de intenções, não eram propriamente até monitorizados, pronto, mas havia uma área que fazia, já havia planos de actividades, mas havia uma área que o fazia, e a colega que era responsável por essa área de apoio ao Conselho Directivo saiu em Outubro de 2004, quando eu estava neste projecto de implementação da gestão por objectivos na auditoria interna e por força da minha participação na implementação do SIADAP dos colaboradores, e portanto, depois aí, convidaram-me para ir para essa, para substituir essa colega e foi assim que eu comecei a montar, pronto, depois a gestão por objectivos para aí.

Pronto, nessa área, propriamente dita, estou desde 2004, sendo que enquanto gabinete de apoio à gestão estou desde 2007, que foi quando a orgânica veio traduzir aquilo que efectivamente fazemos. Portanto, eu de 2004 a 2007 fui montando a lógica desta área, e depois em 2007 ela ficou reflectida na orgânica. Mas estou no IGF desde 2002.

O meu colega Rui, acho que está no IGF, ele agora está de férias, eu não lhe quero mentir, acho que é desde 99, 98, por aí, deve ser por volta dessa data. E ele estava na área dos sistemas de informação.”

12) Quais a(s) qualificação (ões) e a categoria profissional do responsável pela equipa? Há quanto tempo pertence à instituição e se encontra na actual categoria profissional?

Notas:

1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01

Data: 14 de Julho de 2010

Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Hora: 9:00

Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão

“As resistências, as maiores resistências são as culturais, não é? Pronto, são as culturais, e teve de se apostar em alguns aspectos, que foram no meu entender factores críticos, e toda a gente diz isto, mas o que eu vou dizer, é absolutamente verdade, que é o patrocínio da gestão de topo, isso tem que ser, porque não adianta eu ou outra pessoa qualquer dizer que é para fazer, porque quando há uma mudança tão radical, porque até 2004 eu estava a dar apoio à gestão por objectivos foi o primeiro pulo, mesmo na gestão da qualidade foi o segundo pulo, isto é uma mudança de paradigma, é uma mudança de cultura, e portanto, nós temos que vender a ideia às pessoas por um lado, e aí um dos factores críticos de sucesso foi a comunicação, não é? E a forma como gerimos esse processo de comunicação não suportado no marketing relacional, na persistência, no vender as mais-valias, depois quando as pessoas começam a perceber essas mais-valias e começam também a ver as coisas de uma maneira diferente, mas enquanto não percebem, enquanto têm de haver aqui uma alteração de comportamento e o investimento até das pessoas é mais difícil, mas tem de haver a cima de tudo um patrocínio da gestão de topo, senão não interessa a Paula, a Maria ou a Teresa, ou seja quem for a dizer que é para fazer, não é? Pronto, tem de haver aqui alguma autoridade no início do processo e portanto isso é um dos factores críticos de sucesso, patrocínio de topo. Depois a gestão da comunicação é outro, haver uma equipa multidisciplinar, predisposta a auxiliar, que seja dinamizadora e facilitadora do processo. Eu lembro que em 2004 era só eu, o Rui ainda nem sequer estava nessas andanças, o Rui começou nestas andanças mais em 2006, quando a gente começou o grupo de qualidade, começou ali no final de Novembro de 2005, mais fortemente em 2006 foi quando ele começou a entrar e comecei a trabalhar com ele, mas eu de 2004 a 2006 trabalhei sozinha nestas coisas, e portanto, durante esse período, eu tive de me sentar ao lado das pessoas, muitas vezes fazer o trabalho delas, «então eu ajudo-a a fazer a monitorização, eu vou aí», portanto, teve, tem que se ter um papel muito facilitador, dinamizador, pronto, água mole em pedra dura, tanto bate até que fura, pronto tem que ser um bocadinho por aí, pronto.

Notas:

1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01

Data: 14 de Julho de 2010

Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Hora: 9:00

Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão

13) Que resistências internas pode indicar?

E depois de cativarmos os dirigentes de primeira linha, temos de fazer com que eles funcionem como agentes da mudança para baixo, portanto, esses são os principais factores críticos de sucesso para combater a principal dificuldade que é a resistência das pessoas à mudança, pronto. Basicamente é essa, porque investimento financeiro não tive, não senti essa dificuldade, não foi preciso praticamente fazer quase nenhum e o que foi preciso fazer, comparado com as mais-valias que o processo trazia, não foi, não tive essa dificuldade, até por o IGF tem autonomia administrativa e financeira e portanto não temos propriamente dificuldades desse ponto de vista. Aqui a maior dificuldade foi combater essa mudança de culturas, não é, mas que foi conquistada, as pessoas hoje em dia sabem, porque acreditam no sistema e vivem o sistema, e nós não temos aquela coisa de dizer, temos o sistema de qualidade para quando vieram cá os auditores e temos depois o nosso dia-a-dia, não! O sistema de gestão da qualidade é o nosso dia-a-dia, já se introduziu na maneira de estar das pessoas, as pessoas vão com toda a facilidade a um Balanced Scorecard, se perguntar a qualquer colaborador qual é o resultado do seu indicador ele sabe, qual é o resultado da sua organização ele sabe, e as pessoas sabem, portanto aprenderam a viver assim e acham estranho como é que conseguiam fazer antes. Vivem praticamente com isso.

Outra dificuldade, desculpe, já agora só para completar, quando nós começamos, que agora ainda não há muitas experiências na administração pública, mas já vai havendo algumas, nós teremos sido talvez dos pioneiros e portanto não havia cá, não havia. Nós fomos fazendo, fomos fazendo, fomos experimentando pois íamos melhorando, fomos delineando um bocadinho as coisas, não é? E outro factor crítico de sucesso, acho eu também, foi exigia um forte investimento da nossa parte, mas eu acho que foi, correu bem, foi não recorremos a consultores externos, fizemos tudo com a prata da casa e com as pessoas da casa, porque as pessoas ao terem que ser elas a fazer sentem as coisas como sendo delas, se eu contratasse uma série de consultores e eles viessem cá dizer quais eram os meus objectivos e como é que eu tinha de começar a fazer daqui para a frente, provavelmente esse trabalho não teria sido tão bem sucedido ou teria demorado mais tempo a implementar."

Notas:

1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01

Data: 14 de Julho de 2010

Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Hora: 9:00

Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão

14) Como foram ou estão a ser ultrapassadas?

"Então nós preferimos investir em explicar às pessoas que era importante, porque que era importante, e o que é que elas iam colher desse processo, e depois pedimos que elas insistissem a fazer elas as coisas e a praticarem a mudança, mas depois sendo elas a fazê-la, tudo o resto está ganho e garantido, não é? Pronto, agora, também tem os seus riscos, quer dizer, tivemos nós também que estudar muito, que nos esforçar muito, para passar a informação e correr o risco de desvirtuar eventualmente aqui um ou outro aspecto mais metodológico e mais purista das metodologias, o que também, eu sempre defendi que qualquer metodologia para ser boa tem de ser adaptada a qualquer realidade e tem de ser flexível, foi isso que a gente aqui fez, não é? Pronto, e basicamente foi isso.

Consultores entraram ao nível do software, mas, no fundo, para vender o software, não nos fizeram consultoria propriamente de gestão por objectivos, nós é que carregamos, aliás Até houve grande disponibilidade da Quidgest para beber da nossa experiência e fazer desenvolvimento na aplicação à luz daquilo que era a nossa experiência já da gestão por objectivos, pronto. Foi bom para nós porque eles demonstraram essa abertura e disponibilidade, porque a aplicação quando nós a vimos e quando a compramos, não é a aplicação que está hoje, não é? Portanto, nós bebemos da disponibilidade deles para fazerem todos os desenvolvimentos que nós precisávamos da aplicação e eles ganharam com a nossa experiência de ter uma visão de terreno num caso prático de Balanced Scorecard, nós fomos praticamente o primeiro cliente da Quidgest, eles já tinham um, mas pronto, penso que a dimensão não era, nem perto nem de longe... do IGF. Basicamente é isso. E os consultores entraram também só para a implementação do sistema de gestão da qualidade, mas não foi uma equipa de consultores, foi um consultor, uma pessoa com muita experiência, porque, a lógica é sempre a mesma aí, a Norma, se alguma vez experimentar ler a Norma ISO 9001, já experimentou? Aquilo não diz nada, é um conjunto de requisitos, portanto a gente lê e fica na mesma. O consultor serviu aqui para descodificar a Norma, dizer o que é que isto significa e o que é que vocês têm de acautelar, mas quem depois fez o trabalho, quem desenvolveu o sistema, fomos nós."

Notas:

1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01	Data: 14 de Julho de 2010
Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	Hora: 9:00
Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão	

<p>4. Condições de Implementação</p>	<p>15) Pensa ter condições para fazer uma breve avaliação do processo?</p>	<p>“Avaliação em termos do processo do projecto, é isso?”</p> <p>Sim. Até mesmo o próprio processo de implementação, como é que avalia tudo o que está subjacente?</p> <p>“Eu sou suspeita para falar, mas avalio de forma positiva, não é? Porque nós, já passamos alguns anos, e continuamos a ter o Balanced Scorecard e cada vez evoluímos mais e cada vez temos, afinamos mais o nosso e detalhamos mais o nosso modelo e encontramos novas e mais ferramentas, portanto significa que ele está perfeitamente enraizado na organização. Portanto, o balanço é claramente positivo e digo isto pelo testemunho das pessoas, hoje se calhar não temos tempo mas até tenho aí um filme em que, nós fizemos filmes institucionais sobre essas temáticas e as pessoas foram entrevistadas, os colaboradores, e oiço da boca deles. Depois posso passar-lhe esses filmes para ver, e de facto eles dizem isso, pronto. E portanto só posso considerar que o processo foi bem sucedido do ponto de vista cultural, comportamental e daquilo que é a percepção das pessoas, pronto. Também do ponto de vista dos resultados posso considerar que foi bem sucedido, porque se desde que temos estes processos de mudança, nós olhamos para os indicadores e nós quintuplicámos numas situações, duplicámos noutras e triplicámos noutra, quer dizer, por alguma razão foi. Porque os recursos são os mesmos e em alguns casos até são mais escassos, porque temos vindo a perder pessoas ao longo deste, com estas reformas todas da administração pública e este problemas todos no recrutamento de novos colaboradores, portanto o balanço só pode ser positivo, agora eu não lhe posso dizer qual é a percentagem nos resultados, no saldo dos resultados devido a este ou àquele aspecto, eu acho que é no conjunto das situações, de todo o modelo de gestão de todas estas ferramentas, lê-se não só pelo entusiasmo das pessoas e pelo envolvimento das pessoas, como pelos resultados da própria organização.</p> <p>O IGF, este ano ainda não recebemos os resultados, mas o ano passado foi, o ano passado quer dizer, o ano passado relativamente ao outro ano anterior, foi o primeiro ano em que deram os resultados do QUAR, portanto, e nós fomos o instituto que melhor teve classificação aqui no ministério, fomos os únicos com a classificação de excelência e por essa via também aumentámos as quotas dos colaboradores, de 25 para 35%, que é uma das situações previstas na nova lei do SIADAP, e este ano estou perfeitamente convencida que isso vai voltar a repetir-se. E portanto é gratificante nós vermos todos os resultados deste modelo de gestão, conseguirmos de alguma forma premiar mais colaboradores que no fundo é nisso que se traduz ao nível do mérito do desempenho e das consequências da actividade remuneratória e na posição remuneratória que se tem.”</p>
--------------------------------------	--	---

Notas:
1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01

Data: 14 de Julho de 2010

Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Hora: 9:00

Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão

	16) O que destacaria de positivo até ao momento?	<p>“Tem a ver com isso que eu já lhe disse, não é? De positivo, tem a ver, para mim a maior satisfação é ver as pessoas, qualquer uma delas, perfeitamente ciente de qual é o seu desempenho e de qual é o seu contributo para o desempenho da organização, portanto conhecem o seu desempenho individual e o desempenho da organização. As pessoas sabem qual é a estratégia da organização e sabem o que é que têm de fazer para contribuir para isso e sentem-se parte integrante desse processo. Quando as pessoas aqui no dia-a-dia, numa passagem de corredor, me falam em ciclos da melhoria contínua, em ações preventivas, em tudo coisas da Norma, que muitas vezes parecem muito difíceis de interiorizar e burocráticas, etc, e quando isso entra na rotina do dia-a-dia, para mim, está, está ganho o processo. Quando nós chegamos aqui, gabinete de apoio à gestão a um ponto de dizer assim «tenham calma, estamos a ir muito, a gente já não tem capacidade», porque as pessoas próprias têm uma dinâmica e uma vontade tão grande, todos, «então e qual é o projecto deste ano, qual é?» Quer dizer, eu só posso ficar satisfeita. Para mim o maior, o lado mais positivo é de ver que as pessoas encaram isto de forma positiva, pronto.</p> <p>E depois é a satisfação de ver, por exemplo, que o IGF é a única entidade no país, pública, que tem o Recognised for Excellence com cinco estrelas. E no privado só a... é que tem. Pronto, quando nós chegamos a este patamar de excelência e de distinção, sinto-me naturalmente orgulhosa.”</p>
	17) E de negativo?	<p>“Ai há, certamente há sempre o verso da medalha, não é? De negativo há todas as contrariedades e a tolerância que temos de ter para essa pressão resultante dessa mudança cultural, não é, por um lado, pronto. Todo este processo de ter de fazer as pessoas acreditar, eu costumo fazer muitas vezes, quando falo para dentro e para fora da casa, às vezes vou assim fazer conferências ou apresentar o modelo do IGF a outras entidades e eu costumo dizer: aqui nós, a propósito dessa questão da mudança cultural... Nós temos de fazer acreditar, e fazer acreditar sem ainda ter provas de que vale a pena acreditar nem sempre é fácil, e isso é muito desgastante para quem faz acreditar, acima de tudo... Pronto. E esse, esse é um ponto mais complicado e mais negativo, o investimento e desgaste, que isso implica e termos de lidar com a frustração, quando nem sempre conseguimos tudo à primeira, porque nós não conseguimos conquistar os 450 colaboradores à primeira, se calhar à primeira conquisto eu 100 que se atiram de cabeça, depois uns 50 ficam indecisos e o resto hum... Depois vamos avançando no processo e se calhar já tenho 200 que acreditam, pronto, mas isto é um processo contínuo, e é desgastante, pronto. É desgastante para quem tem que movimentar e dinamizar este processo, e é desgastante para as pessoas que o implementam pelo investimento, não tenho dúvidas nenhuma que essas coisas fazem-se com um brutal investimento das pessoas, porque depois há sinergias, há procedimentos que são simplificados e há melhores resultados, mas até lá há um investimento grande, porque temos de repensar toda a forma de trabalhar, temos que implementar mecanismos de controlo e até que a gente consiga simplificar e eliminar redundâncias e repensar os procedimentos, há ali uma fase em que temos mais trabalho que aquele que tínhamos, isso sem dúvida nenhuma e eu também nunca escondi isso às pessoas, e portanto, há um investimento grande das pessoas, pronto. E depois... Esses são os principais aspectos negativos e acarretam naturalmente outro aspecto negativo de nem sempre, às vezes a família também é prejudicada, não é? Porque há aqui um momento de forte dedicação aos projectos e falta tempo para outras coisas, mas basicamente é isso.”</p>

Notas:

1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01	Data: 14 de Julho de 2010
Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	Hora: 9:00
Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão	

	<p>18) Qual a duração temporal estão a considerar para o processo de implementação? Ou qual foi efectivamente?</p>	<p>Eu pelo que disse julgo que implementado o Balanced Scorecard está.</p> <p>“Está completamente implementado.”</p> <p>Diga-me sensivelmente qual é que foi a duração temporal para a implementação?</p> <p>“Foi um ano. Foi quando... O ano de 2006, não é, aquele ano. Nós em finais de 2005 dissemos que íamos avançar para 2006 e em finais de 2006 eu estava com o processo a fechar e implementar, porque eu, foi o ano de 2006, digamos assim, que esteve aqui, pronto. E porque um ano, porque foi à procura do software, não foi um ano todo dedicado a isto, eu fui fazendo em simultâneo toda a implementação do sistema de gestão da qualidade que ela foi certificada em 2007, não é um ano só exclusivo dedicado a isto, pronto. Podia ter sido menos tempo, mas como eu planeio de ano a ano, portanto, eu foi assim num período de um ciclo que eu, fizemos aqui a mudança.”</p>
	<p>19) O que aprenderam institucionalmente como o desenvolvimento, implementação desta(s) metodologia(s)?</p>	<p>“Ai tantas coisas...”</p> <p>O que é que sublinha verdadeiramente?</p> <p>“O que é que aprendemos? Que de facto só se consegue gerir aquilo que se consegue medir. Isso é uma verdade de La Palice, mas temos a prova disso. Até lá nós navegamos um bocadinho à vista, aprendemos muito sobre comportamento e relações humanas, aprende-se muito desse ponto de vista, aprende-se sobre liderança, uma das coisas que também fizemos, foi ter, dar um curso de, muito bom, uma formação muito boa a todos os dirigentes, todos os dirigentes de todos os níveis hierárquicos tiveram uma formação intensiva em liderança, porque essas coisas passam muito por saber conduzir os processos e envolvendo as pessoas e como eu disse eles tiveram de funcionar como agentes da mudança, ai está, a satisfação das pessoas está muitas vezes associada também ao dirigente que têm, portanto, estas coisas têm que ser todas vistas em conjunto, nenhum aspecto pode ser descorado.</p> <p>Aprendemos que de facto quando se quer consegue-se, todos, em conjunto, não é? Aprendemos novas ferramentas, novas metodologias.</p> <p>Aprendemos de facto a desenvolver as nossas competências, individuais e colectivas, todos nós, de facto todos nós. Aprendemos a pensar, porque muitas vezes existe aquela coisa que faz-se assim porque tem que ser assim, e ninguém se questiona porque que se faz assim e hoje em dia isso já não existe no IGF. As pessoas fazem assim, mas estão sempre a pensar porque que não podem fazer de outra maneira, a lógica é completamente diferente, é que a mudança é tão profunda, e agora passado alguns anos a gente consegue ver isso claramente, não é? E então eu acho que isso é um dos principais ensinamentos que consideramos, é que todos somos capazes de pensar, não é, isso também aprendemos na liderança, focamo-nos na cultura da solução e não na cultura do problema. Temos um problema, tudo bem, vamos resolver.</p>

Notas:
1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 01

Data: 14 de Julho de 2010

Organização: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Hora: 9:00

Entrevistado/a: Directora do Gabinete de Apoio à Gestão

5. Aprendizagem		Eu ia dizer que vamos todos pensar em conjunto como é que vamos resolver, nós na nossa casa também resolvemos os nossos problemas, não é? E portanto, todos os colaboradores, e normalmente eu faço isso muito aqui, se alguém aparece com um problema, eu tento ajudar mas normalmente ele é que descobre a solução. Só precisa que alguém concorde com ela, não é? «Então o que é que acha que se pode fazer?» E a pessoa desenvolve competências, sente-se mais motivada e consegue sozinha resolver o problema, portanto, e eu acho que foi essa dinâmica que se aprendeu aqui no Instituto. Eu acho que foi um bocadinho isso e ficámos também todos muito mais exigentes, dirigentes e colaboradores, pronto, basicamente...”
	20) Pensa que poderão (continuar) a aprender, quer positiva quer negativamente, ao longo dos tempos?	“Sempre, aprende-se sempre, não é? Aprende-se sempre e às vezes aprende-se mais quando as coisas nem sempre correm bem porque retiram-se daí ensinamentos, porque temos de pensar porque é que não correu bem e o esforço tem que ser maior para tentar para tentar ultrapassar. Aprendemos... Em qualquer organização ninguém consegue atingir a excelência, nós podemos tentar ir rumo à excelência, mas ninguém tem a excelência, e portanto há sempre um salto qualitativo a dar. Há é aquelas organizações, o IGF ainda não está aí, mas há é aquelas organizações (mas queremos lá chegar!) em que já é muito difícil dar saltos, o esforço que tem que se dar para dar um salto já não justifica, pronto. O IGF ainda tem um longo caminho também a percorrer, mas também já percorreu bastante, não é? E há sempre coisas a melhorar, e há sempre lições a tirar quer quando as coisas correm bem, quer quando elas correm menos bem.”
	21) Qual a principal mudança na organização e no seu funcionamento quotidiano associa à aplicação da(s) ferramenta(s)?	“É, é cultural, é a postura das pessoas, é maneira como elas encaram, não é, que não é só nos dirigentes, é mesmo de facto em todas as pessoas. Sem desprimor para qualquer função, mas desde o administrativo mais simples ao secretariado, até aos motoristas, eles sabem, eles sabem quais são os objectivos, sabem ler, interpretar os objectivos, sabem essas coisas todas e de facto pensar a tônica da melhoria contínua, isso é sempre importante, a questão da qualidade que nos trouxe, ciclo PDCA, melhoria contínua não é? Sabendo que tem que, não basta planear e fazer, é preciso avaliar e actuar em função, pensar sobre os resultados e volta-se outra vez ao início. E é este ciclo, esta tônica da melhoria contínua que faz o clique, não é? Há um esquema que é assim, se nós tivermos aqui as nossas organizações, eu para poder evoluir, eu tenho de ter aqui uma alavanca que vai subindo, e essa alavanca é o ciclo da melhoria contínua, e o ciclo da melhoria contínua aprende-se de várias maneiras, mas eu, eu, ele vai muito ligar ao sistema de gestão da qualidade e ao Balanced Scorecard, pronto basicamente são essas duas. E isso faz-nos esse raciocínio sempre, não é, faz com que a gente esteja sempre a subir, não é. Basicamente é isso.”

Notas:

1- Esta resposta foi dada simultaneamente com a resposta à anterior pergunta (13).

Nota Geral - A negrito encontram-se as perguntas complementares que foram efectuadas.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 02

Data: 13 de Agosto de 2010

Organização: Instituto do Cinema e do Audiovisual

Hora: 9:30

Entrevistado/a: Directora dos Recursos Humanos e Qualidade

<i>Grupos de questões</i>	<i>Questões da Entrevista</i>	<i>Respostas</i>
1. Identificação da Organização/Instituição	1) Identifique, em traços gerais, qual a missão desta instituição/organização?	"O ICA é um instituto público que tem como missão fomentar e desenvolver todos os instrumentos que possam apoiar a actividade cinematográfica e audiovisual, no fundo fomentando a diversidade e a circulação das obras."
	2) Qual a visão a médio/longo prazo que identificam?	"O ICA definiu uma visão que é ser um organismo de excelência, pronto na administração pública e na atribuição de apoios financeiros."
	3) Pode definir as metas desta num máximo de 3?	"O ICA tem neste momento três objectivos estratégicos que foram definidos até a nível do QUAR que é uma ferramenta utilizada na administração pública e uma, um desses objectivos é a melhoria da qualidade de serviço, outro é fomentar a interacção com os países de língua portuguesa e os países ibero-americanos da América Latina e outro pode ser...pode ser não, está definido que é potenciar os instrumentos de apoio financeiro."
	4) Como caracterizaria a estratégia organizacional que seguem?	<p>"Bom eu não sei muito bem responder a essa pergunta....mas qual é...pode refazer..."</p> <p>O que eu queria saber é se no fundo traçaram uma, tendo em conta a missão e a visão que me especificou, se têm alguma estratégia traçada? Portanto, no fundo que vá de encontro aqui àquilo que identificou como missão.</p> <p>"A nossa estratégia está sempre focada no cliente, para nós o principal é o cliente e é prestar o melhor serviço possível, pronto contribuições são definidas legalmente mas isto, isso para nós é a estratégia."</p>
	5) Ao nível de gestão, podemos falar em gestão estratégica?	"Sim, eu acho já se pode falar um bocado assim, porque começou-se a pensar assim. Eu acho que aqui na, pelo menos neste Instituto e na administração pública em geral não se pensava em gerir os objectivos e portanto começou-se um bocado ao contrário, a meu ver, começou-se por definir os objectivos para as pessoas e depois essencialmente fez-se isso, começou-se a definir objectivos de organismo, para os departamentos e depois para as pessoas, portanto eu acho que se está a encaminhar para uma visão estratégica, pronto."

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 02

Data: 13 de Agosto de 2010

Organização: Instituto do Cinema e do Audiovisual

Hora: 9:30

Entrevistado/a: Directora dos Recursos Humanos e Qualidade

	6.2) Resposta positiva: Que ferramenta(s) de gestão estratégica utiliza na gestão quotidiana da Instituição?	<p>“Pronto nós temos, eu acho que começámos a implementar em 2009 o Balanced Scorecard que pode muito ajudar na gestão estratégica. Tem sido difícil, porque nem sempre, porque é sempre difícil pensar desse modo, é difícil definir indicadores para... principalmente para um Instituto que não tem um produto, tem um serviço não é, e um serviço cultural que também é sempre mais difícil de medir, mas eu penso que essa ferramenta nos vai ser muito útil e neste momento nós estamos a certificar-nos pela Norma ISO 9001 que também nos ajuda, é complementar no fundo, já tivemos uma auditoria de primeira fase e pretendemos estar certificados este ano. Portanto esses dois instrumentos são complementares. Claro que isto tudo iniciou em 2007, 2008 porque foi quando nós decidimos concorrer pró reconhecimento pela excelência então a nível da EFQM não sei se, pronto... e fomos reconhecidos em 2008 é um instrumento um bocado diferente que previa três áreas de actuação que não é propriamente a organização como um todo, no fundo, mas foi para nós o primeiro passo, depois decidimos apostar no Balanced Scorecard e agora na Norma ISO 9001.”</p>
2. Ferramentas utilizadas na gestão estratégica	7) Desde quando utilizam?	<p>Então a pergunta que eu ia fazer era precisamente desde quando? Portanto é o EFQM desde 2007/2008 com o reconhecimento em 2008 é isso?</p> <p>“Sim.”</p> <p>E o Balanced Scorecard tem implementação, com o início da implementação em 2009?</p> <p>“Sim.”</p>
	8) Como funcionam essa(s) ferramenta(s), ou seja, como a(s) aplicam?	<p>“Pronto, a primeira, a EFQM é uma coisa do momento, não é duradouro, é uma pessoa faz assim que sente oportunidades de melhoria e desenvolve-as, portanto eu não posso considerar que seja um instrumento de gestão a longo prazo. As outras duas já não é o mesmo. Pronto, o Balanced Scorecard foram definidos cinco mapas estratégicos que neste momento nós estamos a repensar tudo, também confesso. Isto tudo porque estivemos a definir os processos, os processos para o sistema de gestão da qualidade da ISO 9001 e portanto estamos a repensar que aqui os processos chave, os processos de gestão, portanto no fundo uma coisa combinar com a outra e, portanto criamos já vários indicadores no Balance Scorecard que são bastante interessantes, mas no início a coisa não correu muito bem porque nós apostamos um bocado em indicadores de projecto e depois não tínhamos resultados. Pronto, eu acho que é um sistema que está a evoluir, conseguimos tirar um relatório o ano passado, no final do ano, e agora eu penso que é uma grande aposta este ano estar a funcionar a 100%. Pronto a ISO 9001 conseguimos certificados este ano depois é anualmente.”</p>

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 02

Data: 13 de Agosto de 2010

Organização: Instituto do Cinema e do Audiovisual

Hora: 9:30

Entrevistado/a: Directora dos Recursos Humanos e Qualidade

	<p>9) Que medidas e mecanismos utilizam como suporte na aplicação destas ferramentas?</p>	<p>Eu ia perguntar aqui que medidas e mecanismos utilizam como suporte na aplicação destas ferramentas tendo em conta que, com certeza, têm um programa informático para o Balance Scorecard?</p> <p>“Sim tivemos, temos ainda uma empresa que para além de, pronto, de fornecer a ferramenta informática dão-nos algum apoio de consultoria na implementação. Na parte da ISO 9001 é a mesma coisa, temos consultoria nessa área e pronto. Depois claro temos internamente os recursos.”</p>
	<p>10) Qual a dimensão da equipa envolvida na implementação e desenvolvimento da(s) ferramenta(s)?</p>	<p>“Bom é assim, há uma pessoa responsável que é Directora do Departamento de Gestão e, e mais própria... depois delegou partilhado com a responsável da área financeira e... dos recursos financeiros. Basicamente essas duas pessoas é que implementaram, mas isso houve reuniões com a Direcção quer dizer, mas essas duas pessoas é que tiveram na base da implementação. Aaaah e mais um, por acaso mais uma pessoa que teve a verificar a introdução de indicadores, um técnico digamos.”</p>
	<p>11) Quais as competências (isto é a combinação das qualificações e das actividades desempenhadas) dos membros da equipa?</p>	<p>“Pronto são pessoas, as... o técnico que trabalha na área financeira mas não têm competências a nível de licenci... digamos...”</p> <p>Não é licenciado?</p> <p>“Pronto é que eu agora é um bocado difícil porque quem começou foi uma pessoa, mas eu penso que agora está em fase de transição, quem irá fazer isso se calhar é um técnico superior. Portanto, no fundo o que une estas 3 pessoas, são as pessoas com formação na área de gestão.”</p> <p>Então os responsáveis aqui são licenciados?</p> <p>“São.”</p>

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 02

Data: 13 de Agosto de 2010

Organização: Instituto do Cinema e do Audiovisual

Hora: 9:30

Entrevistado/a: Directora dos Recursos Humanos e Qualidade

3. Equipa e Liderança

<p>12) Quais a(s) qualificação (ões) e a categoria profissional do responsável pela equipa? Há quanto tempo pertence à instituição e se encontra na actual categoria profissional?</p>	<p>“É o Director do Departamento de Gestão.”</p> <p>E ele é licenciado em gestão, certo?</p> <p>“Sim.”</p> <p>Mas ele é chefe de divisão?</p> <p>“É Director de Departamento.” [Sim, mas...] “Organicamente o Instituto tem a Direcção, há dois Directores de departamento, e dois chefes, departamento é o núcleo acima da divisão. Pronto, na administração pública.”</p> <p>Há quanto tempo é que, não sei se me sabe responder a isto, mas há quanto tempo é que o Director está no ICA?</p> <p>“Está há uns 12 anos, digamos.”</p> <p>E a desempenhar estas funções enquanto Director?</p> <p>“Não, isso está, deixe-me cá ver... desde 2004, há 6 anos.”</p>
<p>13) Que resistências internas pode indicar?</p>	<p>“É assim, a implementação parte de uma equipa com formação em gestão que tem vontade e até apetência para esta área, mas as outras pessoas todas não têm essa formação ou... então é muito difícil pôr pessoas com outro tipo de formação seja ela na área do cinema ou jurídica para pensarem em termos de gestão estratégica e dá trabalho. As pessoas e.... é para além da actividade normal e as pessoas em quanto não virem o resultado acham aquilo uma chatice.”</p>
<p>14) Como foram ou estão a ser ultrapassadas?</p>	<p>“Bom é assim... olhe com muito empenho das pessoas que estão a implementar. Digo-lhe que é muito difícil. Tentar simplificar ao máximo por isso é que eu digo que partimos de um projecto muito ambicioso para outro com um caminho mais simples e se calhar diminuímos o número de indicadores, preferimos ter indicadores viáveis, poucos do que imensos e sem dados... e por isso, pronto... tentar apostar naquilo que funciona.”</p>

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 02

Data: 13 de Agosto de 2010

Organização: Instituto do Cinema e do Audiovisual

Hora: 9:30

Entrevistado/a: Directora dos Recursos Humanos e Qualidade

4. Condições de Implementação	15) Pensa ter condições para fazer uma breve avaliação do processo?	“É assim, eu neste momento, o que eu posso dizer é que está ainda em implementação, não posso dizer... Vejo que é muito útil porque são indicadores que podem ser usados.” [Pois mas como diz também 2010 é o ano que será viável] “Sim, porque no fundo 2009 definimos os indicadores mas chegamos à conclusão que são um bocadinho demais. Houve um trabalho exagerado para conseguir obter os dados e no fundo o nosso objectivo é vir a conseguir ligar o sistema informático que existe do Balanced Scorecard às aplicações que algumas já dão os dados, porque o problema aqui é carregar os dados, nós podemos definir tudo fantásticamente mas depois ter de estar a carregar informação é um bocadinho... é pouco eficiente.”
	16) O que destacaria de positivo até ao momento?	“É as pessoas conseguirem pensar no que fazem de uma forma completamente diferente, por exemplo, um dos indicadores que eu me lembro da actividade foi para medir até um objectivo que se tinha traçado, um objectivo do QUAR que é o objectivo do serviço, que foi diminuir o tempo de duração da análise das candidaturas o que para nós é, e só o conseguir ter essa informação é fantástico para as pessoas poderem, as pessoas nem sabiam se demoravam 20 dias ou 12, quer dizer, e isso até para chegar à conclusão que se calhar não dá para diminuir mais ou... Eu acho que é isso e pensar-se na actividade e o que é que se pode medir, no fundo.”
	17) E de negativo?	“Sim, eu acho que enquanto não houver resultados periódicos, eu digo pelo menos trimestrais, eu acho que as pessoas ainda não acreditam no Balanced Scorecard, eu acho que as pessoas têm muita vontade que funcione mas ainda não acreditam.”
	18) Qual a duração temporal estão a considerar para o processo de implementação? Ou qual foi efectivamente?	“ É assim, o objectivo é em 2010 estar a funcionar.”

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 02

Data: 13 de Agosto de 2010

Organização: Instituto do Cinema e do Audiovisual

Hora: 9:30

Entrevistado/a: Directora dos Recursos Humanos e Qualidade

5. Aprendizagem	19) O que aprenderam institucionalmente como o desenvolvimento, implementação desta(s) metodologia(s)?	<p>“Não sei muito bem qual é o objectivo...”</p> <p>O objectivo, eu acho que até já me respondeu um pouco não é? Quer dizer, disse-me que as pessoas aprenderam a focar-se em objectivos que sejam não é? mensuráveis, que sejam medidos, quantificáveis...</p> <p>“Exactamente e a pensar... às vezes as pessoas definiam porque o SIADAP que é a avaliação de desempenho está desde 2005 implementada e portanto as pessoas já pensavam em objectivos, mas eu acho que não sabiam definir muito bem objectivos nem indicadores, era assim uma coisa, sei lá... que nem se conseguia medir muito bem e quando vêm um sistema onde têm de realmente carregar um dado, então a pessoa pensa assim se calhar então o indicador não é este porque nem consigo cá pôr informação nenhuma. Portanto isso acho que foi muito bom e outra coisa foi pensar nas áreas que existem no Instituto e pronto, e reflectir um bocado sobre o que é que é importante.”</p>
	20) Pensa que poderão (continuar) a aprender, quer positiva quer negativamente, ao longo dos tempos?	<p>“Ai eu acredito que sim. Quer dizer, acho que se conseguirmos que isto funcione como deve ser eu acho que faz todo o sentido até que se tome medidas relativas aos resultados não é, e pronto claro que nós temos sempre impedimentos políticos, mas eu acho que isto não pode ser impedimento para nós funcionarmos o melhor possível mesmo com essas restrições.”</p>
	21) Qual a principal mudança na organização e no seu funcionamento quotidiano associa à aplicação da(s) ferramenta(s)?	<p>“Sim, agora estamos numa fase um bocadinho parada porque entretanto nós tivemos aqui, no meio disto tudo, implementámos o sistema SAP para área de contabilidade então isso requereu muita atenção aqui da parte da nossa equipa da área financeira, então ficou um bocadinho descuidado, por isso é que eu digo que a grande aposta é agora no segundo semestre. E até aliado à certificação pela Norma ISO 9001, porque nós redefinimos os processos quando pensámos na norma. Tivemos de fazer o manual de gestão, manual de procedimentos e portanto ao reflectir sobre isso tudo também queremos adaptar uma coisa à outra. Já, já definimos isso e agora em Setembro já está decidimos que vamos carregar toda a informação possível mas se disser que neste momento não tenho dados nenhum do último semestre, portanto é um projecto que requer que todas as pessoas se envolvam, a grande questão aqui é essa.”</p>

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03

Data: 7 de Setembro de 2010

Organização: Instituto Hidrográfico

Hora: 16:00

Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros

<i>Grupos de questões</i>	<i>Questões da Entrevista</i>	<i>Respostas</i>
	1) Identifique, em traços gerais, qual a missão desta instituição/organização?	<p>“A missão do IH é uma missão que decorre da lei orgânica do Instituto, foi ajustada e assinada na formação estratégica de 2008 para 2010 e que nós vamos mantê-la também, portanto estamos num processo de revisão estratégica, outra vez, para um novo ciclo de três anos e vamos... consideramos que não há necessidade de alterar a missão, até porque nós estamos com uma alteração do diploma orgânico, está também a ser revisto, portanto e a missão mantém-se. Aliás, este é um daqueles conceitos que têm uma maior permanência no tempo, não é? Portanto, o IH assegura missões, assegura actividade, a missão do IH é assegurar actividades relacionadas com as ciências e técnicas do mar tendo em vista a sua aplicação na área militar e contribuir para o desenvolvimento do país nas áreas científicas e de defesa do ambiente marinho. Como o Instituto Hidrográfico está na dependência orgânica da Marinha, as suas actividades principais, são actividades em resposta às solicitações da Marinha. Daí que os principais destinatários, digamos assim, a missão primária do IH, é dar resposta às solicitações da Marinha daí esta questão, tendo em vista a sua aplicação na área militar. Depois como o IH é também reconhecido como o laboratório do Estado, essa vertente de desenvolvimento do país nas áreas científicas em defesa do meio marinho tem haver um pouco com a vertente de laboratório e a componente de investigação. Portanto, esta é a missão do IH.”</p>

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03

Data: 7 de Setembro de 2010

Organização: Instituto Hidrográfico

Hora: 16:00

Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros

2) Qual a visão a médio/longo prazo que identificam?

“(Depois eu posso lhe dar isto que eu tenho aqui que faz parte, é um capítulo do nosso plano de actividades 2011 que depois tem aqui um capítulo do enquadramento estratégico, tem aqui estas coisas todas tem aqui também a missão que já falei e a visão.) A nossa visão em relação ao IH é ser um centro de referência no conhecimento e na investigação do mar. Esta visão... nós consideramos aqui com alguns elementos de descodificação desta visão que tem a ver com essa questão de ser um centro de referência, e um centro de referência no conhecimento e na investigação do mar em várias vertentes. E nas vertentes são na segurança da navegação (eu depois...evita estar a escrever que eu depois dou-te isto) na segurança da navegação essencialmente tem a ver com esta componente de nós, nós fazermos cartografia e publicamos, publicações náuticas. E na cartografia é importante para a navegação e para a segurança da navegação, assim como é importante todos os avisos aos navegantes. O que é isto dos avisos aos navegantes? Portanto nós temos as cartas, as cartas náuticas, elas são o resultado de levantamentos que foram feitos numa determinada altura, mas que por via de determinados incidentes, muitas vezes os navegadores identificam, (sei lá!) por exemplo, um farol que está desactivado, um contentor à deriva, e esse tipo de incidentes são reportados para o Instituto Hidrográfico, e o IH emite uma coisa chamada os “Avisos aos navegantes”, que é a alertar que atenção navegador que as cartas que estão a usar têm informação referente à componente cartográfica e do impacto dos fundos mas tem que ter em atenção determinado tipo de incidentes. Essa é a parte da componente da segurança da navegação. Depois tem nesta componente também da visão, também ser um centro de referência do conhecimento e navegação do mar para aplicação militar, no âmbito da investigação científica, mas na parte da investigação aplicada, ou seja, no desenvolvimento de produtos concretos para aplicar, portanto nós, por exemplo, a questão das bóias, nós desenvolvemos e criamos bóias e implementamos esses equipamentos na nossa rede de monitorização. Em termos de multidisciplinaridade, nestas áreas, porque a nossa área técnica tem uma área que está dividida, a parte de cartografia e hidrografia, a parte de navegação, a parte de geologia marinha, a parte de laboratórios, dois laboratórios de química e geologia, na parte de oceanografia (é muito importante). O que é que acontece?

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03

Data: 7 de Setembro de 2010

Organização: Instituto Hidrográfico

Hora: 16:00

Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros

1. Identificação da
Organização/ Instituição

Esta multidisciplinaridade é nós podermos jogar com esta capacidade integrada e responder a vários tipos de missões, não só de forma isolada com componente de levantamento hidrográfico ou de navegação, mas há determinados projectos em que é importante eu juntar as valências destas áreas e actuar e responder numa perspectiva multidisciplinar. Temos uma projecção nacional e internacional, que a temos. A nível nacional temos e a nível internacional também temos, porque nós somos reconhecidos pela Organização Hidrográfica Internacional e portanto somos um dos membros pioneiros desta organização e participamos em vários fóruns no âmbito da cartografia, da hidrografia e da oceanografia desde 2008, a nível internacional, especialmente a nível europeu. Se bem que a OHI, Organização Hidrográfica Internacional tem uma amplitude mundial. Protecção do meio marinho, isto naquilo a que diz respeito à parte principalmente resposta à componente do laboratório de química e poluição. Nós fazemos aqui, apoiamos a Autoridade Marítima Nacional naquilo que é as análises de derrames, por via de derrames de hidrocarbonetos e portanto nós fazemos toda essa análise; desenvolvimento sustentável do país e centro desagregador de informação e conhecimento. Nós, desenvolvimento sustentável do país, nós de facto temos uma capacidade de excedente, temos know-how e intervimos em determinados projectos, mas depois, como temos capacidade soberana, podemos prestar serviços, por exemplo, num projecto relacionado com as energias renováveis, as energias das ondas ou mesmo a instalação de parques eólicos, chamados parques eólicos offshore portanto nas zonas molhadas. Nós, muitas vezes o Instituto Hidrográfico é solicitado a fazer levantamentos hidrográficos, estudos dos fundos e da componente dos sedimentos e também da massa de água da parte de oceanografia, para depois as empresas a nível nacional ou internacional, se quiserem implementar esse tipo de projectos deste exemplo da energia das ondas, somos nós que, enfim, de certa forma asseguramos esses estudos e validamos as condições para eles depois então poderem implementar esses projectos. Portanto, é uma área de actuação abrangente e nós designamos como Centro de Referência no Conhecimento e na Investigação do Mar, é suficientemente abrangente para tocar todas estas áreas.”

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03	Data: 7 de Setembro de 2010
Organização: Instituto Hidrográfico	Hora: 16:00
Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros	

	<p>3) Pode definir as metas desta num máximo de 3?</p>	<p>“O que quer dizer aqui com metas? São objectivos?”</p> <p>As metas, sim, os objectivos tendo , aqui os objectivos seriam a um nível micro, aqui as metas talvez tenham a ver com o longo prazo. O que é que pretendem atingir?</p> <p>“Bom, eu ia mais para os objectivos estratégicos. Nós estamos a fazer a formulação estratégica de 2011/2013 e nesta formulação estratégica nós temos identificados um conjunto de objectivos estratégicos. E... Mas essencialmente aquilo que...não sei se é bem isto que pretende, não é? Os objectivos estratégicos. Este aqui tem um horizonte de três anos, muito embora estes objectivos sejam objectivos que ao nível de topo sejam... não têm uma grande variação, são independentes de estratégia, ou seja, eu depois de concluir um ciclo eu consigo definir uma nova estratégia em que a nível macro tenha um enquadramento de objectivos que me permitem depois definir indicadores para estes objectivos. As metas e os indicadores que eu escolho para cada um dos ciclos é aquilo que me permite, de certa forma, fazer a diferenciação entre estratégias. Podemos usar aqui isto como referência, contribuir para a segurança e desenvolvimento sustentável do país, é uma meta que nós, que nós temos; adequar os produtos e serviços às necessidades dos clientes; assumir uma posição relevante na caracterização e monitorização do ambiente marinho e na oceanografia operacional; promover a investigação científica e o desenvolvimento tecnológico. Para mim o importante quando eu falo aqui em metas, o nosso Balanced Scorecard é um Balanced Scorecard aqui que tem cinco perspectivas, há aqui uma perspectiva que é a componente financeira que obviamente é importante até porque temos autonomia administrativa e financeira é algo que nós prosseguimos e deve estar representado na estratégia, mas quando fala aqui em metas e objectivos, aquilo que me importa é o produto que eu dou e o produto que eu dou, em boa verdade, resulta disto que aqui está, portanto é na perspectiva do cliente que eu, de facto, devo fazer essa leitura.</p> <p>Adequar os produtos e serviços às necessidades dos clientes; assumir uma posição (e aqui eu é suficientemente abrangente tocando toda a minha capacidade de excedente a nível de prestação de serviços, eu vou para o mercado, nacional e internacional e vou me colocar em termos de resposta na promoção dos meus bens e dos meus serviços) assumir uma posição relevante na caracterização e monitorização do ambiente marinho e na oceanografia operacional, é também uma vertente muito importante no que diz respeito à intervenção do Instituto na área militar e também na componente de investigação; e depois promover a investigação científica e o desenvolvimento tecnológico no âmbito das ciências do mar, esta é muito importante no âmbito daquilo que é a área da investigação e da área dos projectos com algum alcance a nível económico, como foi estes que eu referia há pouco como o das energias. Se quiser identificar aqui três metas, são estes três objectivos estratégicos que nós definimos.”</p>
--	--	---

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03

Data: 7 de Setembro de 2010

Organização: Instituto Hidrográfico

Hora: 16:00

Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros

	4) Como caracterizaria a estratégia organizacional que seguem?	<p>“Bom, isto como já referi nós estamos num período de revisão estratégica e nós na última estratégia, no último ciclo de gestão estratégica o Instituto Hidrográfico deu um saldo qualitativo muito grande, principalmente a nível dos processos, obtivemos a certificação, portanto somos certificados pelo Sistema de Certificação de Qualidade, que é certificado pela APCER, temos isto desde 2007, 2008, temos vindo a evoluir, de facto, nessas áreas. Temos ferramentas de gestão que implementámos, também em 2008. Temos capacidades instaladas a nível laboratorial que também surgem neste período, portanto os laboratórios de química e de poluição, o laboratório de geologia marinha e os laboratórios de calibração, são laboratórios que nós também, são recentes, instalámos no Instituto. Temos... Recentemente construímos um edifício onde criámos condições para o funcionamento, noutras moldes, da escola de hidrografia e oceanografia, nós temos uma escola de formação. Portanto, há todo um conjunto. O IH não é só aqui as Trinas, o Instituto Hidrográfico tem umas instalações na Azinheira, que é ali no Seixal, onde temos todo um... digamos que há uma espécie de um pólo tecnológico de apoio às actividades principais do IH, portanto aquilo é uma área de retaguarda onde temos o laboratório de calibração e temos também uma área oficial de apoio e faz manutenção dos equipamentos científicos para as missões. Portanto, nós tivemos aqui um período em que nos dotámos e criámos aqui capacidade, como foi um período com alguma, favorável do ponto de vista económico, crescemos um pouco. Acontece que nos próximos três anos não é bem assim, a crise que aí temos também já nos está a afectar e é complicado. Portanto, a nossa estratégia que definimos para 2011/2013 para nós, nós vamos prosseguir uma estratégia de consolidação e vamos procurar aumentar a nossa eficiência e a nossa produtividade com aquilo que temos instalado. Obviamente que vamos estar atentos às oportunidades que o mercado for criando e se houver condições favoráveis a algum crescimento vamos aproveitá-las, mas a nossa estratégia principal nos próximos três anos vai ser uma estratégia de consolidação do que temos, portanto vamos procurar, de facto, melhorar o que temos.”</p>
	5) Ao nível de gestão, podemos falar em gestão estratégica?	<p>“Podemos, podemos.”</p>

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03

Data: 7 de Setembro de 2010

Organização: Instituto Hidrográfico

Hora: 16:00

Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros

6.2) Resposta positiva: Que ferramenta(s) de gestão estratégica utiliza na gestão quotidiana da Instituição?

“A estratégia a nível de Marinha, em termos globais, nós, o modelo de gestão estratégica tem vários patamares. O Almirante Chefe de Estado Maior da Armada, que é o chefe máximo da Marinha, no seu mandato, mandatos do Chefe de Estado Maior da Armada são normalmente mandatos de três anos, mas define orientações a nível estratégico através de uma directiva, publica uma directiva, é a chamada “directiva de política naval”, que define as grandes áreas de actuação da Marinha para o seu mandato. Curiosamente este ano, e essas áreas de actuação até agora não tinham, até há pouco tempo tiveram um diploma recentemente publicado pelo despacho do Ministro da Defesa, deste Ministro da Defesa que emitiu há muito pouco tempo, foi para aí o quê, em Julho... uma directiva ministerial que é uma coisa que nunca havia, nunca houve uma coisa dessas, uma directiva ministerial que, digamos, é a tutela a dar orientações também a nível estratégico, um pouco baseado no que é o respectivo programa do Governo para os seus organismos. Isso saiu este ano, mas a Marinha até agora nunca tem tido isso normalmente o nosso referencial de gestão estratégica é temos a Directiva Política Naval do Almirante Chefe, depois como a Marinha está organizada por sectores, chamados sectores funcionais, o Instituto Hidrográfico tutela um sector, que é o sector das Ciências do Mar, e o sector das Ciências do Mar com base nessa directiva política naval, o Director Geral do Instituto Hidrográfico elabora também a sua directiva, que é uma directiva sectorial. A directiva sectorial contém, digamos assim, as orientações para então nós formularmos a nossa estratégia. Esse é o nosso referencial em termos daquilo que é orientações genéricas. Depois, o que é que nós fazemos, no Instituto Hidrográfico e fazemo-lo, desde 2008, nós formulamos a estratégia e implementamos a estratégia usando o Balanced Scorecard, estamos a fazê-lo desde 2008. Isso é o IH. A Marinha, curiosamente, está a tentar implementar o Balanced Scorecard, o corporativo não é, a Marinha está a tentar fazê-lo ao longo deste ano, ano 2010. E nós, enfim, temos de estar alinhados com esse Balanced Scorecard deles e o alinhamento é feito, enfim, com contributos, com indicadores que hão-de ser, coincidir com o nosso modelo de gestão estratégica. Portanto, as coisas estão mais ou menos previstas neste sentido.”

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03

Data: 7 de Setembro de 2010

Organização: Instituto Hidrográfico

Hora: 16:00

Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros

7) Desde quando utilizam?

“2008. Desde 2008, o Balanced Scorecard. Mas na Marinha e em qualquer outra da Forças Armadas sempre fizemos planeamento médio/longo prazo, por exemplo, o Instituto Hidrográfico ainda aqui há dias o nosso Director Geral lembrou que quando ele esteve cá, há uns anos antes de nós entrarmos aqui nesta fase do Balanced Scorecard e das directivas sectoriais, cuja validade é o mandato do Director Geral e a directiva política naval é para o mandato do Almirante Chefe, o IH elaborava uma coisa que era os planos quinquenais, eram planeamentos a médio prazo, eram cinco anos, era um planeamento de cinco anos e que de certa forma orientavam a actividade do Instituto durante esse período, depois a partir daí faziam planos operacionais e os planos de actividade e essas coisas todas. Esta tradição em termos de planeamento estratégico é algo que não é um Balanced Scorecard como instrumento de apoio mas havia outras ferramentas e estes conceitos sempre estiveram enraizados e bem enraizados na cultura militar e do planeamento estratégico, que é acompanhado sempre também pelo planeamento financeiro. Isso é uma das coisas que nós também queremos evoluir que é o planeamento financeiro médio/longo prazo, normalmente nós fazemos o planeamento estratégico, mas depois o planeamento financeiro acaba por ter um horizonte só de um ano, fazemos um orçamento, fazemos o plano de actividades e a gente, em boa verdade estas coisas, a gente faz um planeamento estratégico de três anos então deve haver também um planeamento financeiro a três anos. É assim que isto deve funcionar.”

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03

Data: 7 de Setembro de 2010

Organização: Instituto Hidrográfico

Hora: 16:00

Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros

2. Ferramentas utilizadas na gestão estratégica

“Como é que nós estamos a funcionar com Balanced Scorecard? Nós estamos a funcionar com o Balanced Scorecard da seguinte forma: nós, nós ... tentámos adaptar aqui os conceitos base da reflexão estratégica seguindo a doutrina do Kaplan e do Norton e definimos a missão, a visão, a missão obviamente que é ajustada daquilo que está previsto do nosso diploma orgânico porque enquanto as empresas privadas podem definir as missões como quiserem, nós a nível da administração pública não é bem assim, é o que está na lei e depois pode haver ali umas pequenas nuances, mas no essencial é aquilo que está na lei. De maneira que fizemos um esforço, fizemos um esforço de seguir essa metodologia e além da missão e da visão; definimos os valores; as competências transversais; as competências transversais que são as competências que todas as pessoas do IH devem possuir dentro da organização; as linhas estratégicas ou as áreas de actuação, que nós identificamos como quatro que são os grandes pilares de actuação do IH, que também são independentes de estratégia, nós independentemente da conjuntura a nossa actuação é sempre feita no âmbito da segurança da navegação, aplicação militar, investigação aplicada e desenvolvimento sustentável. E depois procurámos definir, usando o Balanced Scorecard, definir as perspectivas do Scorecard. Ora bem, as perspectivas do Scorecard nós usámos as perspectivas na base, as perspectivas tradicionais do Balanced Scorecard: aprendizagem e crescimento; a perspectiva interna, dos processos internos, portanto estas duas componentes a nível interno; depois tudo o que temos para cima, perspectivas a nível externo, temos uma perspectiva de cliente e como isto é um organismo de administração pública, quisemos de certa forma também dar aqui uma representação diferente a isto, por forma a que, porquê? porque normalmente os organismos de administração pública no topo têm a sua missão, os resultados da sua missão, e em boa verdade os resultados da nossa missão, nós identificamos ali como sendo o valor público estratégico, portanto nós respondemos com determinados, com determinados outputs para os nossos clientes e isto contribui, em boa verdade, o fim último de actuação do Instituto Hidrográfico é contribuir para a segurança e o desenvolvimento sustentável do país.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03

Data: 7 de Setembro de 2010

Organização: Instituto Hidrográfico

Hora: 16:00

Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros

8) Como funcionam essa(s) ferramenta(s), ou seja, como a(s) aplicam?

Acontece que, para isto não chocar muito, até porque era importante nós também fazermos essa representação, nós temos autonomia financeira, nós em boa verdade as preocupações do retorno financeiro é algo que está sempre presente na actividade do Instituto Hidrográfico, porque como temos autonomia financeira, não é a perspectiva do lucro, nem dos resultados financeiros é mais a perspectiva do retorno financeiro em termos de receitas para cobrir as despesas que o Instituto tem. E portanto, nós identificámos aqui uma perspectiva financeira em que definimos como objectivo garantir a sustentabilidade, sustentabilidade é exactamente isso, é nós garantirmos um conjunto de receitas que nos permitam manter autonomia financeira. Isto é muito importante porquê? Porque um dos requisitos dos Laboratórios do Estado, e nós somos Laboratório do Estado, é nós termos autonomia financeira e isto está aqui identificado como tal, mas para não chocar muito uma vez que isto é um organismo da administração pública, colocámos então o valor público estratégico lá em cima e assim fica tudo muito mais composto que é para não haver grandes dramas. Portanto este é o mapa estratégico de topo da organização que há-de de estar alinhado com o mapa estratégico da Marinha, uma vez que somos sector funcional da Marinha, isto no que é o alinhamento para cima, portanto para a Marinha. A nível de alinhamento interno, nós deste modelo fazemos mapas estratégicos sectoriais, portanto o Instituto Hidrográfico tem três direcções, mais a Direcção Geral, são quatro, portanto nós acabamos por elaborar quatro mapas de objectivos, eu não lhe chamo estratégicos porque a estratégica é de topo, depois os outros são mapas de objectivos sectoriais, de uma Direcção Financeira, de uma Direcção Técnica, de uma Direcção de Apoio e de uma Direcção Geral.”

Ou seja para além deste ainda existem os quatro sectoriais, é isso?

“Exactamente, nós agora estamos com este trabalho, estamos na revisão da estratégia e nós já fizemos aqui este que é o corporate e já começámos a trabalhar os sectoriais, este por acaso é o sectorial da Direcção Financeira. Já começamos a trabalhar estes mapas.

Nós... E até agora a experiência que temos nisto é que só descemos até ao nível das Direcções, mas é possível como o modelo descer até ao nível dos serviços dentro das Direcções e no limite, descemos até ao nível das pessoas, principalmente as pessoas que são avaliadas por objectivos, temos aqui alguns casos, mas ainda não fizemos essa descida ao nível dos serviços. Já descer ao nível das Direcções já é complexo. Vamos se calhar fazer alguma experiência com algum serviço ou outro, serviço piloto para tentar fazer aqui, principalmente aqueles que dão mais para estes pedidos, porque dão uma melhor resposta. Portanto nós usamos isto e aplicamos isto desta forma. Fazemos isto num mapa estratégico que tem um ciclo de três anos e nós procuramos representar isto ao nível do topo e ao nível sectorial.”

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03

Data: 7 de Setembro de 2010

Organização: Instituto Hidrográfico

Hora: 16:00

Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros

Antes de lhe perguntar as medidas e os mecanismos que utilizam como suporte na aplicação destas ferramentas, eu perguntava, o que me falou foi o trabalho que têm na construção dos Balanced Scorecards, tendo em conta os sectoriais também. Mas depois com que periodicidade é que carregam os dados, como é que fazem a monitorização?

“Nós temos um sistema de informação de gestão do Instituto, que é um ERP para médias orientações, que é um sistema de informação de gestão da Quidgest, esse sistema de informação de gestão tem um módulo, digamos assim, de gestão estratégica onde as funcionalidades que tem implementadas são as funcionalidades do Balanced Scorecard. Acontece que esse sistema é um sistema que não é alimentado directamente com os dados transaccionais, porque é assim obviamente que a gente tem aqui um conjunto de indicadores, uns financeiros e outros que não são, não financeiros, são indicadores operacionais. Os indicadores financeiros eu até podia arranjar aqui alguns automatismos na extracção de dados e na alimentação directa de dados directo dos módulos financeiros para o módulo do Balanced Scorecard. Os operacionais não, os operacionais não tenho essa possibilidade, de maneira que aquilo que nós fazemos é utilizamos o sistema, fazemos a alimentação do sistema baseada em reports que nos são fornecidos trimestralmente, é a nossa prioridade de monitorização disto é trimestral que é dada pelas Direcções, portanto cada Direcção tem um representante, tem um POC digamos assim, um ponto de contacto, responsável pela monitorização do Balanced Scorecard e pelo report dos resultados dos indicadores. Isto é feito por nós, aqui pela Direcção Financeira e depois sou eu, aqui com meu gabinete, tenho um gabinete de controlo de gestão que faz a alimentação, alimentamos o sistema de informação com essa informação. Bom, mas isso é alimentarmos o sistema.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03

Data: 7 de Setembro de 2010

Organização: Instituto Hidrográfico

Hora: 16:00

Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros

9) Que medidas e mecanismos utilizam como suporte na aplicação destas ferramentas?

Nós alimentamos o sistema, mas se não olharmos para os dados com alguma periodicidade aquilo não serve para nada, portanto aquilo que nós fazemos é alimentamos o sistema e estamos em condições de apresentar uns outputs, uns gráficos, umas coisas que são inseridos nuns relatórios trimestrais de gestão também sectoriais e também a nível geral do IH e fazemos reuniões sectoriais, sectoriais não, trimestrais com todos os Directores, uma reunião de Direcção onde olhamos para os resultados, vemos como é que estão face às metas que fixámos e vamos, fazemos aqui um brainstorming sobre isso, e vamos definindo aí algumas linhas de acção e de correcção no sentido de atingir as metas. Isso é a forma como nós temos de ir acompanhando isto e suporte em termos informacional é este. As pessoas que trabalham com isto são as pessoas do grupo da estratégia.”

Falou num sistema de informação de gestão onde está englobado então o Balanced Scorecard. Pode dar-me um exemplo ou outro de outra coisa que esteja integrada neste sistema de informação?

“Toda a parte dos processos financeiros, toda a parte de gestão orçamental, contabilidade, parte da tesouraria, parte de prestação de contas, isto na componente financeira e o controlo de gestão. O controlo de gestão resiste na perspectiva da contabilidade analítica, controlo de custo, componente de compras, componente de controlo de imobilizado, componente de gestão de pessoal, em termos dos efectivos que o Instituto tem, gestão dos efectivos, gestão de formação, a avaliação, os resultados da avaliação periódica e o processamento de vencimentos, o processamento de vencimentos também está neste módulo de gestão de pessoal. Portanto tem as funcionalidades normais daquilo que é um sistema de gestão, gestão de stocks, também, de um ERP, onde tem a componente financeira, a componente material e a componente de gestão de recursos humanos, portanto os três grandes, os três pilares da gestão dos recursos dos organismos estão aqui. Depois é o chamado tratamento de informação a nível transaccional, a parte operativa.”

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03

Data: 7 de Setembro de 2010

Organização: Instituto Hidrográfico

Hora: 16:00

Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros

Isto significa que não entende este sistema de informação de gestão como uma ferramenta de gestão estratégica?

“Não, não entendo.”

É mais uma base de dados?

“É, porquê? Porque... eu tenho informação no sistema que me permite alimentar as minhas necessidades no âmbito estratégico, principalmente naquilo que são indicadores financeiros e alguns indicadores operacionais, como na área dos recursos humanos, por exemplo e na área também da analítica, na área da analítica também tenho alguns dados. Mas como eu vejo isto, conhece o SAP? O SAP já é um sistema mais robusto em que te permite uma camada a nível de topo que é trabalhado de certa forma um conjunto de dados e gerar um conjunto de indicadores que pode ser com o Balanced Scorecard, como pode ser com outra bateria de indicadores que queira para acompanhar, que sejam importantes para apoiar a decisão, é mais isso, é indicadores de apoio à decisão. Não tanto os indicadores que importam para uma prestação de contas ou para fazer uma análise específica de um assunto qualquer para ser decidido, mas são indicadores estratégicos trabalhados num modo... com rotinas de extracção de dados e de análise multidimensionais de informação. Estas é que são as ferramentas de informação de gestão para apoiar a decisão, em que eu de facto crio ali um conjunto de rotinas em que vou aos sistemas transaccionais e extraio ali uma multiplicidade de dados que depois faço análises cruzadas, não é, e comparativas e faço quadros de gestão para me apoiar a decisão e que de certa forma, isso não são indicadores estratégicos, não é, mas se eu na minha estratégia tiver alguns indicadores financeiros relevantes para eu acompanhar e que sejam baseados nessa informação, eu tenho ali tudo. Agora eu, em boa verdade, não tenho isto neste sistema, este sistema é um bocadinho mais de trazer por casa, como se costuma dizer. Mas pronto, vamos ensaiando.”

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03

Data: 7 de Setembro de 2010

Organização: Instituto Hidrográfico

Hora: 16:00

Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros

10) Qual a dimensão da equipa envolvida na implementação e desenvolvimento da(s) ferramenta(s)?

“A nossa equipa é uma equipa pequenina, nós somos dez, somos dez elementos. O que é que acontece? O Instituto Hidrográfico não tem, isto em matéria de gestão estratégica, não é uma matéria da área financeira, acontece que a gente tem que procurar identificar nas organizações quem é que depois está quando as organizações não têm nenhuma área responsável pelo planeamento e gestão estratégica, tem que se atribuir isso a alguém. Então criou-se aqui uma estrutura matricial. Obviamente que isto é um projecto da responsabilidade do Director Geral do Instituto Hidrográfico, mas criou-se aqui um grupo de trabalho com representantes de todas as Direcções, portanto em número de dez, somos dez, e é coordenado pelo Director Financeiro, portanto sou eu que coordeno isto. E é assim que temos vindo a funcionar quer na fase de implementação quer mesmo na fase de acompanhamento, de monitorização. Este grupo acaba por ser o grupo responsável por isso, por fazer a reflexão, conduzir todo o processo, fazer a reflexão, fazer a implementação, fazer a monitorização, preparar os relatórios para serem presentes nas reuniões de direcção e de certa forma alimentando isto. Somos dez, nenhum em exclusividade, portanto é tudo com, com... encargos secundários.”

Deixe-me só esclarecer uma coisa: disse-me que o responsável era o Director Geral mas quem coordena?

“Quem coordena, quem operacionaliza isto sou eu, agora a responsabilidade da gestão estratégica no Instituto Hidrográfico é do Director Geral. Tanto que este grupo é um grupo criado por despacho dele, com definição do grupo e com as funções atribuídas ao grupo.”

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03

Data: 7 de Setembro de 2010

Organização: Instituto Hidrográfico

Hora: 16:00

Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros

3. Equipa e Liderança	11) Quais as competências (isto é a combinação das qualificações e das actividades desempenhadas) dos membros da equipa?	<p>“Aquilo que se procurou na escolha dos elementos deste grupo, é que além da representação das Direcções, se procurasse que primeiro, e o Instituto Hidrográfico tem aqui algumas pessoas com alguma formação complementar na área do controlo de gestão e performance, estamos a falar exactamente destas áreas em termos de estratégia e integrá-las no grupo. E depois também procurar que fossem pessoas que tivessem conhecimento profundo de organização, em especial aquelas que em cada uma das Direcções, que representam cada uma das Direcções estarem habilitadas a poder facilmente se pronunciarem sobre o funcionamento das suas áreas e terem acesso fácil ao respectivo Director da sua área. Portanto e criou-se aqui um grupo com estas valências. Em termos de qualificações/habilitações técnicas para isto. As nossas qualificações, eu sou o coordenador do grupo, tenho uma formação complementar na área da gestão estratégica, tenho uma pós-graduação em controlo de gestão e performance, tenho aqui mais um elemento deste grupo também da Direcção Financeira que também tem formação nesta área. Tudo o resto, o know-how que temos é o know-how de experiência e de lidarmos com isto, até porque, como eu disse há pouco, esta vertente da gestão por objectivos não é algo novo no Instituto Hidrográfico e nos militares. Nós temos aqui integrados neste grupo alguns militares, também Oficiais Superiores e os Oficiais Superiores da Marinha, ao longo da sua carreira e não tem nada a ver com o Instituto Hidrográfico, têm uma formação ao longo da sua carreira a nível de estratégia. Portanto todos estes conceitos em termos de formulação estratégica, definir planos de operações, toda essa vertente é uma vertente que está interiorizada nos militares e portanto facilmente nós conseguimos olhar para essa doutrina do Balanced Scorecard, ou outra qualquer, ou outro qualquer instrumento no âmbito da gestão estratégica e conseguimos por isto a funcionar, não tem problema.”</p>
-----------------------	--	---

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03	Data: 7 de Setembro de 2010
Organização: Instituto Hidrográfico	Hora: 16:00
Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros	

	<p>12) Quais a(s) qualificação (ões) e a categoria profissional do responsável pela equipa? Há quanto tempo pertence à instituição e se encontra na actual categoria profissional?</p>	<p>Falou-me na sua Pós-Graduação e noutro elemento que tinha também formação nessa área... Mas das dez pessoas, portanto neste caso vou dizer oito, essas oito pessoas são licenciadas?</p> <p>“Sim são todos licenciados, todos licenciados. Todos licenciados, provavelmente há alguns... Há aqui um doutorado, há aqui um doutorado. Mestrados sim vários, vários mestrados... tenho aqui [São tudo pessoas altamente qualificadas?] Sim, sim, sim licenciados, pós-graduados, mestrados, tenho aqui um doutorado, tenho aqui um doutorado.”</p> <p>Quais as qualificações? ...eu aqui vou fazer...</p> <p>“O responsável da equipa sou eu. Eu estou cá há dois anos. Quando diz aqui há quanto tempo permanece, pertence á instituição... instituição IH 2 anos, instituição marinha 25, já é há muito tempo 25, faço 25 anos este ano. Depois na sua categoria profissional, a categoria profissional dos militares são os postos que eles têm. O posto que eu tenho é Capitão-de-fragata, sou Capitão-de-fragata há 5 anos. O que é que, qual é o lugar que eu ocupo aqui? Portanto sou Director dos Serviços Administrativos e Financeiros, tenho aquela, aquela formação, portanto sou, tenho a licenciatura de Escola Naval, licenciatura em Ciências Militares Navais na área de administração naval e depois tenho uma, uma, tenho uma especialização em informática também que é importante às vezes para nós também fazermos a ponte desta, da informação para os sistemas. Tenho uma Pós-Graduação em Controlo de Gestão e Performance do ISCTE e depois tenho aí várias formações complementares também dedicadas a isto. A minha experiência profissional anterior ao IH é uma experiência profissional essencialmente de desenvolvimento de sistemas, ligada à área financeira, mas de desenvolvimento de sistemas de informação para a componente financeira.</p> <p>Tive uma experiência de 6 anos, 6 anos na implementação de um sistema de fundação e gestão da Marinha e da Defesa e depois mais tarde da Defesa Nacional que é o que é agora utilizado na Defesa Nacional, onde participei durante 6 anos antes de vir para aqui. E é um sistema SAP, é um sistema SAP onde também todas estas coisas são abordadas. Portanto implementamos o sistema naquilo que é as funcionalidades básicas e depois quando tudo está a funcionar começamos a pensar no que é que podemos tirar do sistema para apoiar a decisão e a estratégia.”</p>

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03

Data: 7 de Setembro de 2010

Organização: Instituto Hidrográfico

Hora: 16:00

Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros

“Quer dizer nós já passamos 2 anos, 2 anos e pouco desde que implementámos o sistema. Nós em 2008, eu cheguei cá em 2008, final de 2008 e o Balanced Scorecard estava assim um pouco adormecido, portanto a parte da gestão estratégica, e era importante nós partilharmos informação, reunirmos periodicamente, fazermos a monitorização dos resultados e orientarmos a nossa acção em função disso. E houve aqui, há aqui, havia aqui resistências grandes naquilo que era a aceitação do modelo e da estratégia anterior. Muita, uma parte significativa da organização não identificava no Balanced Scorecard e na estratégia que estava representada no Balanced Scorecard anterior a sua estratégia e como não identificava ali a sua estratégia estar a responder com report periódico de resultados e de análises dos resultados com justificação de desvios... era um castigo e portanto as coisas andaram e andam nesta estratégia, porque a estratégia anterior e aquilo que foi, que ficou combinado é que nós estamos neste período temos agora o novo ciclo 2011/2013 e pelos visto já toda a gente concorda com isto, com esta, esta já é diferente, mais simples, mais objectiva. A anterior termina este ano, no final deste ano, mas aquilo que está combinado é que até 2010 vamos com o projecto até ao fim e portanto significa que andamos aqui, eu ando aqui numa fase em que ando a arrastar os outros para eles cumprirem com isto até ao fim. E vamos fazer, às vezes tem que ser um bocado por decreto, mas tem que ser assim. E... mas essencialmente a resposta é as dificuldades, as resistências é um pouco isso, é a aceitação do modelo em termos de se isto representa ou não representa a estratégia do Instituto e se a actividade do Instituto está ou não está alinhada com a estratégia, porque uma das deficiências que se encontrou também no modelo que está, que está ainda em execução é que não se faz a ponte entre a estratégia e o plano de actividades, o plano de actividades aparece e está bem, ok, eu faço, eu realizo estas actividades ou quero desenvolver estas actividades mas estas actividades contribuem para quê? Para que objectivos, que iniciativas estratégicas é que estão relacionadas com estas actividades? Eu não tinha isso e aí é algo que nós evoluímos e a partir do momento em que nós aperfeiçoamos o modelo as pessoas começam a olhar para isto e começam a identificar uma maior utilidade no modelo.

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03

Data: 7 de Setembro de 2010

Organização: Instituto Hidrográfico

Hora: 16:00

Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros

13) Que resistências internas pode indicar?

Depois há aí uma outra componente e portanto eu tive de forçar aqui um bocado de certa forma esta questão dos relatórios sectoriais e relatórios de, de... periódicos. com uma periodicidade trimestral, foi um pouco para forçar para que as pessoas não abandonem isto e de três em três meses, pode não ser bem aquilo que eu quero mas também estamos todos a olhar para aquilo e estamos, estamos a partilhar. Uma outra resistência que eu identifico aqui... é assim a partir de uma experiência e isto resulta do... Trabalha na administração pública? Ah que giro aonde? [...] Aaaah então conhece o SIADAP? [...] Bem? O SIADAP também nós actualmente temos aqui, os militares não são avaliados pelo SIADAP **[la-lhe perguntar isso tendo em conta uma coisa que me disse anteriormente ia-lhe perguntar isso no final da entrevista, precisamente!]**. Não, os militares não são avaliados pelo SIADAP, por enquanto. Os militares não são avaliados pelo SIADAP. E em relação a isso eu por acaso tenho uma opinião, enfim... Eu julgo que é possível avaliar os militares por SIADAP, em especial os militares que ocupam cargos em organizações como esta. Militares que estejam por exemplo na área operacional, portanto o caso da marinha, militares embarcados, a bordo dos navios que desempenham missões de carácter militar naval não podem ser avaliados por objectivos. Primeiro porque é... o contexto da sua actuação é sempre muito... é imprevisível e os militares, esses militares são avaliados é por aptidões, por competências os objectivos é o que for, é o que for e o que for preciso vai! Agora estas organizações que desenvolvem estas actividades que são actividades programadas, a maior parte delas, os militares que estão cá e desempenham funções poderiam ser avaliados por objectivos acontece que acontece que...só um bocadinho já agora... quanto tempo é que vamos demorar mais? **[Eu estou a chegar ao fim faltam seis perguntas]** **(INTERRUPÇÃO)** Aí vamos nós. Os militares os militares portanto estávamos a falar dos militares que ocupam estes lugares podem ser facilmente avaliados por objectivos, nós não o somos até porque também se o fossemos depois criávamos aqui situações de distorção em relação a todo o grupo de militares. O militar é um militar independentemente do sítio onde está ...é um bocado assim bom, mas... **[Acho que me ia falar do SIADAP]**

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03

Data: 7 de Setembro de 2010

Organização: Instituto Hidrográfico

Hora: 16:00

Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros

4. Condições de Implementação		<p>O SIADAP também é uma resistência porquê, porque a partir do momento em que se definiu os chamados modelos de objectivos sectoriais, portanto das direcções, por exemplo eu na minha direcção não tenho o mapa estratégico dos serviços, mas tenho objectivos dos serviços definidos e tenho objectivos e obviamente que os objectivos dos serviços nos serviços que são chefiados pelos funcionários civis, eu tenho aqui dois serviços que são chefiados por funcionários civis que é o serviço comercial e o controlo de gestão. Onde eu tenho civis, técnicos superiores não é, tenho que ter uma referência em termos de objectivos, quais são os objectivos? São os objectivos de serviços e é um bocado complicado porque até há bem pouco tempo definiu-se assim um bocado os objectivos, assim um bocado....na base do ok, está bem, é preciso objectivos ... está bem, uma coisa assim muito, muito, muito pela rama, às vezes fora de prazo, fora de prazo, portanto não...sem cumprir e nós hoje em dia temos o modelo todo implementado em que facilmente se consegue definir os objectivos dentro do prazo previsto, já dá para definir e contratualizar os objectivos. Pronto quer dizer, é como tudo. Nós fazemos o acompanhamento dos resultados, estamos sempre em condições de saber se aquilo é possível de atingir ou se não é possível atingir, estamos sempre em condições de...e porque também fazemos a revisão periódica dos indicadores e das metas, portanto também arranjam forma de não prejudicar as pessoas, se as coisas se fizerem, se houver preocupação em fazer a monitorização correcta durante o ano, nós sabemos o que é que é possível fazer, o que é que não é possível fazer e em que circunstâncias é que ocorreram para não atingirmos determinados objectivos e alteramos e fazemos a revisão das coisas e é pacífico. Mas há uma certa resistência havia e continua a haver exactamente por isso, porque a partir do momento em que eu tenho um modelo de gestão estratégica em que também é um modelo de avaliação e de responsabilização as pessoas retraem-se um bocado não é? Mas pronto as coisas vão melhorando até porque nós temos um modelo, temos o SIADAP a funcionar e não tem tido o modelo de gestão estratégica o factor de desmotivação, não é desmotivação, mas insatisfação das pessoas com o SIADAP, tem a ver com as quotas e com essas coisas que você conhece muito bem.”</p>
	14) Como foram ou estão a ser ultrapassadas?	“Eu vou insistindo muito com o Director Geral, muito, tenho aí o patrocínio do Director Geral. Tenho os meus pares, os outros directores em que a gente fala muito, portanto de certa forma tenho condições para...descendo ao nível dos serviços as coisas serem feitas e portanto é assim que a gente tem, tem, temos vindo a funcionar.”

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03	Data: 7 de Setembro de 2010
Organização: Instituto Hidrográfico	Hora: 16:00
Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros	

<p>15) Pensa ter condições para fazer uma breve avaliação do processo?</p>	<p>“Tenho. Aliás nós já fizemos no plano 2008/2010, já fizemos (depois também lhe dou isso) nós fizemos uma avaliação do moledo anterior, identificámos pontos fortes pontos fracos foi importante para depois, para depois e serviu para a reflexão estratégica, nós já fizemos isso, não é e estamos sempre em condições de o fazer. Aliás nós todos os anos também fazemos um relatório anual, digamos assim de performance, que é de certa forma nós fazermos a nossa monitorização trimestral e depois temos os resultados anuais e portanto e sobre os resultados anuais nós também nos debruçamos e fazemos um relatório e partilhamos os resultados e fazemos uma avaliação.”</p>
<p>16) O que destacaria de positivo até ao momento?</p>	<p>“Ok. Nós na altura identificámos aqui como, eu acho que isso é importante, pontos fracos no nosso modelo: nós tínhamos muitos indicadores e quando se tem muitos indicadores há dificuldade e muitos dos indicadores também havia dificuldade em interpretar esses indicadores, portanto nós não tínhamos uma memória descritiva dos indicadores e dos objectivos, nós não sabíamos bem o que é que era... Nós procurávamos interpretar, eu quando cheguei aqui olhei para o Balanced Scorecard, para os indicadores, eu pela leitura daquilo tinha uma interpretação e dos indicadores também, mas quer dizer se aquilo não tiver uma memória descritiva e se não forem lá dizer o que concretamente o âmbito do objectivo ou o que é que é o indicador ou qual é a formula, o que está ali na na...é um bocado complicado nós tentamos a perceber aquilo. Portanto nós tínhamos muitos indicadores e o que é recomendável nestes modelos é que a gente tenha só um ou dois por objectivo e nós tínhamos a objectivos com cerca de quatro e cinco indicadores que em 14 objectivos que... 13, eram 13 objectivos era assim um disparate. Isso a nível de topo, depois quando descíamos para os sectoriais explodíamos isto, então tínhamos muito mais indicadores, portanto, ou seja, eu em indicadores tinha aí uma bateria, tinha e tenho uma bateria de indicadores de para aí uns 200 indicadores no Balanced Scorecard que é um disparate só para fazer a análise do que quer que seja. Depois dificuldade em interpretar alguns objectivos dos indicadores, como já referi; deficiente alinhamento dos planos operacionais, nos tais planos de actividade nós não tínhamos o alinhamento com o plano de actividades; tínhamos um deficiente acompanhamento dos resultados, em especial daquilo que era a análise periódica dos resultados e o envolvimento da gestão de topo nessa análise; depois entendíamos e uma das críticas, daí o facto do modelo não ter ainda a aceitação desejável, é que alguns objectivos e indicadores que consideramos de facto estratégicos não estavam lá reflectidos e portanto estavam-nos a passar ao lado.</p>

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03

Data: 7 de Setembro de 2010

Organização: Instituto Hidrográfico

Hora: 16:00

Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros

		<p>Depois o resultado também dessa avaliação que identificámos como pontos fortes (não sei se quer já ir para os pontos fortes?) de certa forma esta experiência na utilização da ferramenta e do, e do, e do pensamento estratégico que é importante porque em boa verdade a gestão é isto mesmo, que dizer a gestão tem de ser uma gestão plena e nós no Instituto Hidrográfico o nosso modelo de gestão é um modelo de gestão desconcentrado não é, portanto nós temos as direcções, as direcções funcionam como sendo centros de responsabilidade. O Director tem atribuído um conjunto de recursos financeiros, tem atribuído um conjunto de pessoas, tem atribuído um conjunto... tem a actividade, faz o planeamento da sua actividade e portanto responde pelos resultados da sua área, portanto e em termos gestionários é importante esta componente do pensamento estratégico e que ela esteja espelhada em toda a organização, a todos os níveis da organização e isso de facto tem-se vindo a conseguir. Portanto facilita a gestão ao representar a estratégia e o contributo de cada sector para a mesma estratégia e é um bom guia no controlo dos resultados, principalmente no controlo dos resultados sectoriais e facilita-nos o processo de avaliação. Nós não nos podemos esquecer que o processo de avaliação além da avaliação do pessoal, nós também temos o QUAR, temos de fazer o QUAR. O que é que é o QUAR? O QUAR para nós é um subproduto disto, não é? O Quadro de Avaliação e Responsabilização é um subproduto disto (eu depois também lhe dou isto está bem?)”</p>
	17) E de negativo?	Ver resposta anterior.
	18) Qual a duração temporal estão a considerar para o processo de implementação? Ou qual foi efectivamente?	<p>“Não sei...Julgo que aquilo deve ter sido, deve de ter demorado para aí um ano a implementar. Este que eu tenho aqui, eu tinha aqui um nível de ambição que não consegui atingir, mas estou dentro dos timings até porque isto só é para entrar em vigor a partir de 2011. Portanto, o meu objectivo foi e foi conseguido por isso é que eu tenho aqui um, um excerto do capítulo do plano de actividades de 2011...a estratégia de topo digamos assim, com a identificação dos objectivos alem do mapa tem a identificação dos objectivos e dos indicadores para os objectivos. Não tem ainda quaisquer fixação de metas porque isso é uma coisa que nós vamos fazer a seguir , mas isto aqui foi importante para nós porquê? Porque o meu objectivo era pelo menos, pelo menos e uma vez que estávamos a entrar no ciclo de planeamento do orçamento para 2011 eu ter um referencial de gestão para, a nível estratégico, fazer o plano de actividades 2011 e o respectivo plano, plano orçamental. Portanto o que é que está a faltar aqui neste modelo, este modelo, portanto nós já definimos esta informação, já caracterizámos e definimos as fórmulas dos indicadores para este modelo para o topo, está a faltar nós detalharmos isto para o nível sectorial e isso havemos de fazê-lo até ao final do ano. Portanto em boa verdade a nossa formação estratégica é esta, este ciclo novo que aqui está para mim são seis meses [Para implementar?] para implementar. Pela experiência que já tinha nós implementamos isto em seis meses.”</p>

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03	Data: 7 de Setembro de 2010
Organização: Instituto Hidrográfico	Hora: 16:00
Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros	

	<p>19) O que aprenderam institucionalmente como o desenvolvimento, implementação desta(s) metodologia(s)?</p>	<p>“Eu já fui respondendo a isto... O que aprenderam é que isto... desenvolvimento e implementação desta metodologia é reestruturar o planeamento nesta área.”</p> <p>Acha que o Balanced Scorecard teve impacto ao nível do trabalho das pessoas mesmo, concretamente no dia-a-dia?</p> <p>“Teve, aliás isso é também uma das queixas que as pessoas têm que depois são desviadas das suas funções normais para entrar, para dar para este peditório e para fazer os relatórios, para fazer... para, para fornecerem os resultados dos indicadores, para fazerem os relatórios, para fazerem a análise, enfim essas coisas todas. E é complicado nalgumas situações é complicado conciliar isso, principalmente nas direcções... isso acontece mais na Direcção Técnica, eu a mim não me choca que uma Direcção Financeira é uma direcção de apoio que são... que desenvolvem actividades estruturais ou de suporte e isso é importante que tal aconteça. O grande problema aqui é, de certa forma, o Instituto... mas também o Instituto não tem a dimensão, não tem uma dimensão por aí além que justifique ter aqui um segmento orgânico específico dedicado a essas áreas e de maneira que quando se cria um grupo de trabalho para se tratar destes assuntos, enfim como complemento das suas funções principais, das funções principais dos seus membros é uma sub-carga em termos de esforço para essas pessoas e as pessoas queixam-se em determinados momentos, estamos a viver um período, bem sei que nós só fazemos revisão disto de três em três anos, mas nos ciclos de gestão por exemplo nós trimestralmente, trimestralmente não, semestralmente fazemos revisão de indicadores, não de objectivos, mas essencialmente de indicadores, é aí que nós vamos ver os resultados das metas se aquilo está muito ambicioso ou não, e se de facto devemos ou não devemos reduzir a meta, se temos justificação para reduzir a meta em função das circunstâncias e isso obriga as pessoas a desviarem-se das suas funções normais e dedicaram-se um tempo exclusivo a isto.</p> <p>Agora esta tarefa em concreto tem me ocupado aí bastante tempo, aquilo que eu normalmente... e eu aqui não tenho tempo para fazer isso obviamente. Acabamos por fazer isto, desenvolvemos trabalho em casa, depois reunimos e partilhamos as coisas quer dizer é um bocado assim. Infelizmente é assim. Agora na área técnica, na Direcção Técnica que são aqueles que estão no terreno e que desenvolvem as actividades principais do Instituto eles queixam-se porque se eu os tirar para fazer trabalho administrativo, não é, depois não podem ir pôr a bóia ou não podem fazer as leituras do que é que quer que seja, é um bocado complicado. Mas isto é tudo uma questão de compromisso e a gente temos vivido bem com isto.”</p>
--	---	--

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03	Data: 7 de Setembro de 2010
Organização: Instituto Hidrográfico	Hora: 16:00
Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros	

5. Aprendizagem	20) Pensa que poderão (continuar) a aprender, quer positiva quer negativamente, ao longo dos tempos?	“Sim nós, nós... Aliás a Marinha está a beneficiar muito, a Marinha em termos globais do projecto que tem de implementação do Balanced Scorecard pela própria experiência do Instituto Hidrográfico. Nós acabamos com estes, em boa verdade, com estes três anos e com mais esta formação que estamos a fazer, temos aqui muitas lições aprendidas em todo este processo e que as partilhamos com a Marinha portanto isto acaba por ser enriquecedor para a Marinha e para nós obviamente, naquilo que é o aperfeiçoamento deste modelo, porque estes modelos valem... isto soluções de implementação do Balanced Scorecard existem tantas quantas as pessoas que tiverem a trabalhar com isto, que dizer há varias maneiras de representar a organização e defender uma estratégia e efectivamente o nosso primeiro modelo e a nossa primeira representação tinha algumas lacunas e que nós identificámos, estamos a corrigir, provavelmente esta terá outras, havemos depois de melhorar, mas é muito importante é muito importante exactamente para... Para mim, o meu grande objectivo nisto é dar uma perspectiva, dar uma perspectiva não, é dotar o Instituto de uma ferramenta de referência em termos de gestão global, em termos de orientar a sua actividade a nível global, não as pessoas olharem para a sua actividade só naquilo que está no plano de actividades, não olharem para os seus recursos apenas pela disponibilidade que a Direcção Financeira d o Instituto tem em colocar determinada parcela orçamental à disposição deles para poderem gerir, mas utilizarem esses recursos financeiros nalguma coisa e nalguma coisa tem a ver com a actividade, a actividade persegue determinados objectivos e por aí fora. Desde que este pensamento seja interiorizado por todos para mim fico satisfeito e eu acho que as pessoas têm isso interiorizado.”
-----------------	--	---

Aplicações reais das metodologias de gestão estratégica na Administração Pública portuguesa - alguns casos

Entrevista N.º 03

Data: 7 de Setembro de 2010

Organização: Instituto Hidrográfico

Hora: 16:00

Entrevistado/a: Director dos Serviços Administrativos e Financeiros

21) Qual a principal mudança na organização e no seu funcionamento quotidiano associa à aplicação da(s) ferramenta(s)?

“Não há assim uma grande mudança em termos de organização, há é outra forma de trabalhar, não há, não há, não se pode dizer que isto foi pelo Balanced Scorecard que o Instituto Hidrográfico conseguiu os resultados da sua actividade a nível de, quer na componente de projectos de investigação científica, quer no apoio que faz às actividades da Marinha, quer no apoio que faz, por exemplo, à estrutura de missão de extensão da plataforma continental que fez esse levantamento da estação da plataforma continental, em que nós também fomos parte activa neste processo. Em boa verdade o Balanced Scorecard é um instrumento de apoio, é uma ajuda que nós temos para nos apoiar a gestão e, e as decisões pontualmente. Agora isto porquê? Porque de facto o Instituto tinha a tal experiência do planeamento e da avaliação também daquilo que fazia e depois o Instituto Hidrográfico sempre, sempre teve em termos, em termos de contabilidade de custos de certa forma acaba por, acabou por dar uma importância muito grande há algumas décadas, pelo menos há 20 anos a esta parte, que a contabilidade de custos, contabilidade analítica na função pública fala-se, fala-se, fala-se, mas depois não se aplica e nós aqui sempre tivemos essa preocupação de naquilo que é a componente da análise económica das actividades que desenvolvemos saber de facto aquilo que é vantajoso, não é vantajoso, como é que fixamos os nossos preços, porque os produtos e os serviços que nós temos têm um preço e nós temos que fixar, e há aqui de certa forma uma cultura de gestão enraizada no Instituto em que o Balanced Scorecard foi mais um instrumento que caiu aqui e pronto e se adaptou. Adapta-se mais facilmente se de facto o modelo traduzir e tiver representada aquilo que a organização pensa e que prossegue, desde que isto seja feito não tem qualquer problema.

Agora eu acredito que haja aí muitas organizações e a gente vê isso no caso de alguns organismos da Marinha em que é muito difícil implementar um modelo destes porque não têm essa cultura de gestão, o Instituto sempre teve, sempre teve desde há muitos anos essencialmente por força da, da, da, do custeio da sua actividade. Portanto, nós temos um modelo de custos baseado na actividade e a actividade gera produtos, os produtos são, são valorizados e depois fixamos os nossos preços. A política de preços nesta casa não é uma política de preços para termos margem de lucros, é uma política de preços para sermos ressarcidos dos custos que temos, portanto desde que haja um balanço disto, pacífico.”