

# **SERVIÇO PÚBLICO**

**PARA UMA CULTURA DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

## ÍNDICE

PREFÁCIO

DEPOIMENTO

AGRADECIMENTOS

INTRODUÇÃO

### I PARTE: REFORMA E GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

#### 1. A GESTÃO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

- 1.1. Desafios a uma gestão dos serviços públicos
- 1.2. Contextualização da gestão em serviços públicos
- 1.3. Dimensão estratégica e comportamental da gestão pública
- 1.4. Tipo de serviços públicos e papel do Estado
- 1.5. Gestão de serviços públicos e boa governação

#### 2. DESAFIOS ÀS ORGANIZAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- 2.1. Um novo olhar sobre as organizações
- 2.2. Desafios ao desenvolvimento organizacional
- 2.3. Novos modelos de gestão, culturais e organizacionais
  - 2.3.1. Um novo paradigma organizacional
  - 2.3.2. Um novo paradigma de gestão
  - 2.3.3. Uma nova cultura de administração
- 2.4. Contributo das tecnologias de informação e comunicação (TIC)
- 2.5. Condições de sucesso no uso de tecnologias de informação e comunicação

### II PARTE: O PROCESSO DE GESTÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS

#### 3. A ESPIRAL DA GESTÃO

- 3.1. Da visão à avaliação
- 3.2. A interacção do diagnóstico e da acção
- 3.3. A concretização da noção de sistema directivo
- 3.4. A decisão como produto do sistema de direcção
  - 3.4.1. A intuição e a aprendizagem
  - 3.4.2. O valor das decisões: avaliação

#### 4. A ESTRATÉGIA EM SERVIÇOS PÚBLICOS

## Serviço Público

- 4.1. Gestão e pensamento estratégico na Administração Pública
  - 4.2. Construção e partilha da identidade e da missão
  - 4.3. Sistema objecto de acção e áreas de actuação
  - 4.4. A identificação e análise dos destinatários da acção
  - 4.5. Assunção das políticas públicas
  - 4.6. Análise do ambiente
  - 4.7. Articulações externas e parcerias
  - 4.8. Formas de intervenção e produtos
  - 4.9. Da missão ao plano de acção, passando pela estratégia
5. **DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL**
- 5.1. Conceito de diagnóstico organizacional
  - 5.2. Dimensões e metodologias de diagnóstico organizacional
  - 5.3. Diagnóstico do clima organizacional
  - 5.4. Diagnóstico da imagem externa da organização
  - 5.5. Diagnóstico da cultura organizacional
6. **DINAMIZAÇÃO DA ACÇÃO**
- 6.1. As lideranças
  - 6.2. O sistema de informação, comunicação e participação
  - 6.3. As formas de organização do trabalho
  - 6.4. As pessoas e as competências
  - 6.5. As condições de vida no trabalho
  - 6.6. As tecnologias de informação e comunicação (TIC)
  - 6.7. Os recursos financeiros
  - 6.8. O sistema de incentivos e recompensas
  - 6.9. O sistema de acompanhamento e coordenação
7. **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**
- 7.1. As relações dos cidadãos com os serviços públicos: o atendimento
  - 7.2. A qualidade dos serviços prestados
  - 7.3. A avaliação da satisfação dos cidadãos/"clientes"
  - 7.4. A participação dos cidadãos/sociedade
8. **MUDANÇA ORGANIZACIONAL**
- 8.1. Plano de desenvolvimento organizacional
  - 8.2. Estratégias de mudança organizacional
  - 8.3. Projectos de melhoria
  - 8.4. Condições críticas de sucesso
9. **AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO ORGANIZACIONAL**
- 9.1. Os impactes/efeitos da acção no sistema objecto
  - 9.2. A pertinência e qualidade da acção
  - 9.3. A eficácia e eficiência organizacional
  - 9.4. A relação custo/benefício
  - 9.5. Processo e consequências da avaliação

### III PARTE: O REFORÇO DAS COMPETÊNCIAS EM GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

10. NOVAS EXIGÊNCIAS PARA OS DIRIGENTES DOS SERVIÇOS PÚBLICOS
11. COMPETÊNCIAS EM GESTÃO
12. FORMAS DE REFORÇO DE COMPETÊNCIAS
  - 12.1. A formação de dirigentes de topo: o salto qualitativo indispensável
  - 12.2. As redes de cooperação
  - 12.3. Os “centros de recursos em conhecimento”

#### IV PARTE: CASOS DE APLICAÇÃO DE NOVOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO

13. GESTÃO INTERMÉDIA
  - 13.1. Caracterização da situação
  - 13.2. Medidas de gestão
    - 13.2.1. A estratégia: inserção na missão da instituição
    - 13.2.2. Estratégia: linhas de acção e plano
    - 13.2.3. As redes e parcerias: relação administração, meio científico e mercado
    - 13.2.4. A gestão interna: participação e desenvolvimento
    - 13.2.5. Desenvolvimento de competências: formas de formação
    - 13.2.6. Sistema de incentivos e avaliação do desempenho
  - 13.3. Avaliação à distância: um caso de falhanço com sucessos pelo meio?
14. MINISTÉRIO PARA A QUALIFICAÇÃO E EMPREGO (MQE)
  - 14.1. Caracterização da situação
  - 14.2. Medidas de gestão
    - 14.2.1. Sistema de comunicação e participação: canais e instrumentos
    - 14.2.2. A construção da identidade comum: políticas, estratégia e plano de acção
    - 14.2.3. Valorização dos contributos externos: colaborações e parcerias
    - 14.2.4. Reforço da cooperação na resolução comum de problemas
    - 14.2.5. Formação de dirigentes de topo
    - 14.2.6. A modernização no ministério
  - 14.3. Balanço
15. GABINETE PARA O DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA DE FORMAÇÃO DA SAÚDE (GDF)
  - 15.1. Papel e contexto
  - 15.2. O “Programa de reforço das competências de gestão”
  - 15.3. Projectos formativos piloto
  - 15.4. Balanço
16. ANÁLISE PROSPECTIVA – CONCLUSÕES

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

- A. Glossário de conceitos utilizados
- B. Instrumentos de intervenção organizacional – Exemplos
- C. Percursos Formativos para dirigentes da saúde
  - 1. Responsáveis de centros de saúde de terceira geração
  - 2. Responsáveis de sistemas locais de saúde (SLS)
  - 3. Dirigentes de centros de responsabilidade integrados nos hospitais (CRI)

## FIGURAS

- 1.1. Diversidade na Administração Pública
- 1.2. Relação Governabilidade/Administração
- 2.1. Dimensão Externa da Organização
- 2.2. Funções Organizacionais Básicas
- II.1. Dimensões Estrutural e Comportamental da Gestão
- 4.1. Identidade Organizacional
- 4.2. Missão da Organização
- 4.3. Áreas ou Domínios de Actuação
- 4.4. Tipologia das Áreas de Actuação
- 4.5. Variáveis Ambientais
- 4.6. Rede de Relações e Influência
- 4.7. Formas de Intervenção
- 4.8. Área de Actuação, Forma de Intervenção, Produto (exemplos)
- 4.9. *Mix* de Acções de um Plano
- 4.10. Relação Programas/Objectivos Estratégicos
- 5.1. Análise dos Sintomas/Disfunções Organizacionais
- 5.2. Diagnóstico Sócio-Económico das Organizações
- 5.3. Hierarquia de Necessidades
- 5.4. Análise do Clima Organizacional
- 5.5. Análise do Clima Organizacional (Comportamentos)
- 5.6. Análise da Imagem Externa (exemplo)
- 5.7. Melhoria da Imagem Externa (exemplo)
- 5.8. Tipologia das Culturas Organizacionais (Charles Handy)
- 6.1. Informação/Comunicação/Participação
- 6.2. Tipo de estrutura Matricial na Administração Pública (exemplo)
- 8.1. Técnicas, Modelos e Ideias de Intervenção na Gestão
- 8.2. Plano de Mudança/Melhorias (exemplo)
- 8.3. Processo de Mudança Organizacional
- 8.4. Modelo de “Dosagem” da Mudança
- 8.5. Hierarquia de Objectivos/Projectos (exemplo)
- 9.1. Indicadores de Avaliação de Desempenho
- 15.1. Matriz de Relação Destinatários/Tipos de Intervenção Formativa
- B.1. Diagrama de Análise de Funções – Sistema Objecto
- B.2. Diagrama de Análise de Funções – Sistema Organização
- B.3. Grau de Realização da Missão – Sistema Objecto
- B.4. Grau de Realização da Missão – Sistema Organização
- B.5. Ficha de Problema
- B.6. Articulação Lógica entre as Recomendações – Sistema Objecto
- B.7. Articulação Lógica entre as Recomendações – Sistema Organização
- C.1. Percurso Formativo CS. Objectivos
- C.2. Percurso Formativo CS. Etapas
- C.3. Percurso Formativo CS. 1ª Etapa
- C.4. Percurso Formativo CS. 2ª Etapa
- C.5. Percurso Formativo CS. 3ª Etapa
- C.6. Percurso Formativo CS. 4ª Etapa
- C.7. Percurso Formativo CS. 5ª Etapa
- C.8. Percurso Formativo CS. 6ª Etapa

## Serviço Público

- C.9. Percurso Formativo CS. 7ª Etapa
- C.10. Percurso Formativo CS. 8ª Etapa
- C.11. Percurso Formativo SLS. Objectivos
- C.12. Percurso Formativo SLS. Etapas
- C.13. Percurso Formativo SLS. 1ª Etapa
- C.14. Percurso Formativo SLS. 2ª Etapa
- C.15. Percurso Formativo SLS. 3ª Etapa
- C.16. Percurso Formativo SLS. 4ª Etapa
- C.17. Percurso Formativo SLS. 5ª Etapa
- C.18. Percurso Formativo SLS. 6ª Etapa
- C.19. Percurso Formativo SLS. 7ª Etapa
- C.20. Percurso Formativo SLS. 8ª Etapa
- C.21. Percurso Formativo CRI. Objectivos
- C.22. Percurso Formativo CRI. Etapas
- C.23. Percurso Formativo CRI. 1ª Etapa
- C.24. Percurso Formativo CRI. 2ª Etapa
- C.25. Percurso Formativo CRI. 3ª Etapa
- C.26. Percurso Formativo CRI. 4ª Etapa
- C.27. Percurso Formativo CRI. 5ª Etapa
- C.28. Percurso Formativo CRI. 6ª Etapa
- C.29. Percurso Formativo CRI. 7ª Etapa
- C.30. Percurso Formativo CRI. 8ª Etapa

## PREFÁCIO

“A reforma da Administração Pública está na ordem do dia e é inevitável”. Esta foi a frase âncora escolhida pela autora para iniciar a sua profunda, informada e inovadora reflexão sobre os caminhos do serviço público no alvor do século XXI.

Constatações generalistas como esta, tributárias do designado pensamento positivo, sendo estruturalmente verdadeiras, podem contudo ajudar a dissimular inércias de uma realidade que por natureza jamais se auto-reformará.

Ao abordar a mudança em sistemas consolidados e fortemente normativos, jamais podemos esquecer o seu paradoxo fundamental – Quem tem poder para mudar, tem poder e não tem assim o principal incentivo da mudança que é a conquista desse poder. Acresce ainda que quem tem poder para mudar, consciente ou inconscientemente tem sempre o temor de que a mudança signifique a perda ou a erosão desse mesmo poder.

Qualquer reforma sustentada da Administração Pública implica uma cadeia articulada e controlada de “choques externos”. As fontes de choque podem ser múltiplas e variadas. Pressão dos cidadãos clientes, exigência competitiva do sistema económico, integração e articulação com administrações mais evoluídas, introdução de novas tecnologias e sistemas de informação e comunicação, são exemplos de indutores de desequilíbrios potencialmente virtuosos.

A assimilação desses choques como geradores de energia positiva para a modernização, implica da parte da Administração, uma mediação forte e liderante, baseada numa visão partilhada e numa cultura de gestão. Implica ainda a adopção de novos conceitos, instrumentos e ferramentas que configuram a matriz da nova gestão pública.

Arminda Neves propõe neste livro, um potente auxiliar de referência para quem se quiser posicionar na nova matriz da gestão pública, induzindo dinâmicas positivas de modernização, a partir de práticas avançadas de gestão.

Num caminho meticulosamente traçado, é proposta na Parte I uma visão diacrónica das especificidades da Administração Pública e dos novos desafios que lhe são colocados pela sociedade em mudança. Na Parte II são descritas as ferramentas sócio-técnicas ao dispor dos administradores públicos e na Parte III focaliza-se o tema nuclear da qualificação dos recursos para melhorar a percepção dos desafios e a utilização dos instrumentos.

Finalmente na Parte IV, a autora descreve e analisa vivências concretas da sua experiência profissional, ilustrando oportunidades e dificuldades com que sempre se confrontam os processos de mudança.

----- // -----



## Serviço Público

Foi com entusiasmo que aceitei o convite de Arminda Neves para orientar o seu projecto de investigação sobre os caminhos da nova gestão pública, cujo objectivo final conjuga a formulação dum contributo efectivo para a modernização da Administração em Portugal, com a obtenção do grau académico de doutoramento.

Depressa constatei um problema a enfrentar. Com uma experiência de administração multifacetada e uma refinada capacidade analítica, a autora “sabia demais” para poder partir para o processo de investigação com o espírito de descoberta sem limites, fundamental à inovação criativa.

Esse riquíssimo saber de experiência feito, era assim simultaneamente um tesouro a divulgar pela sua utilidade prática e teórica e um redutor da maleabilidade interrogativa necessária para tirar todo o partido do projecto de investigação.

E foi assim que nasceu a ideia deste livro. Ele constitui o *download* controlado dum riquíssima base de conhecimentos carregada com a experiência prática de muitos anos de trabalho activo desenvolvido pela autora, visando a modernização da Administração Pública em Portugal, marcando em simultâneo o arranque para um outro patamar do saber e da experimentação.

Trata-se assim de um posto avançado ou dum porto de abrigo para novas aventuras e novas expedições em busca de conhecimentos úteis à modernização da Administração Pública. Um cais onde a autora atracou antes de partir para uma nova etapa, e no qual os leitores podem em função dos seus interesses, motivações e desafios práticos, lançar âncora ou zarpar em busca do porto desejado.

----- // -----

Em Portugal, a reforma da Administração Pública tem estado na primeira linha da agenda política há mais de uma década. São aliás cada vez mais aqueles que identificam o diferencial de eficácia da Administração Pública Portuguesa como um dos principais *handicaps* para a convergência real no quadro da União Europeia.

Por outro lado, o peso dos encargos com a Administração na despesa pública, é cada vez mais insustentável face às metas da convergência nominal a que o País está obrigado pela adesão à moeda única.

Ao longo da última década têm sido tentadas múltiplas abordagens indutoras da modernização da nossa Administração Pública. Alguns resultados parcelares foram conseguidos. A reforma global, contudo, nunca arrancou de forma determinada.

Para além de algumas omissões ou opções discutíveis, como a junção da função negociadora e da função modernizadora numa única tutela, a não aposta numa “escola” global de administração fundada na redefinição estratégica do papel do Instituto Nacional de Administração ou da falta de coragem de colocar o Instituto de Informática ao serviço da modernização de toda a Administração Pública, os esforços desenvolvidos foram genericamente meritórios e convocaram personalidades de inegável mérito.

Importa por isso reflectir de forma aprofundada sobre os próximos passos, usando o texto e a experiência de Arminda Neves como uma excelente referência.

## Serviço Público

Em particular, as experiências descritas e vividas no Ministério para a Qualificação e o Emprego e no Ministério da Saúde, são fontes de aprendizagem indispensáveis para a não repetição dos factos e ocorrências que conduziram à sua interrupção abrupta.

Estas experiências foram aliás paradigmáticas numa vitória do sistema sobre a dinâmica de mudança, num braço de ferro culminado com o descarte dos principais protagonistas.

Algumas lições evidentes devem ser retiradas. A reforma da Administração Pública é um processo de ciclo longo e que raramente paga dividendos políticos a quem a empreende.

Al Gore, exemplo notório desta constatação, deu contributos decisivos para a reinvenção da administração americana, gerando uma leveza reguladora que abriu espaço à sua própria derrota e à vitória do conservadorismo identitário.

Importa por isso ousar. Desde logo, clarificar o discurso e solidificar as opções. Em seguida, assegurar um posicionamento adequado do *pivot* da mudança e escolher as parcerias adequadas. E esse posicionamento só pode ser centrado no primeiro nível do governo, agregando como ferramenta decisiva a dinamização da sociedade da informação, como “cavalo de troia” e processo estruturador da modulação e da adaptação reformista.

Ao contrário do que muitos parecem acreditar, o impacto do desenvolvimento da sociedade da informação na Administração Pública, sendo automático, não é contudo necessariamente virtuoso.

Para dar um forte contributo de modernização, este processo tem de ser gerido com objectivos claros, ascendente de comando e boas qualificações de suporte.

----- // -----

Arminda Neves conjuga neste livro a irreverência criativa de quem é protagonista em tudo o que faz e a sabedoria torrencial de quem sabe aprender com as experiências vividas.

Como resultado, faculta-nos uma obra densa, para “mastigar” lentamente, digerir, assimilar e transformar em energia fundamental para a concretização de novas práticas.

Um livro para ler, usar e abusar, porque “a reforma da Administração Pública está na ordem do dia” e depende de cada servidor público e de cada cidadão cliente, que ela se faça de facto, com sentido de equidade e eficácia gestiva.

Évora, 20 de Maio de 2001

Carlos Zorrinho  
Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna  
Professor Catedrático na Universidade de Évora

## DEPOIMENTO

Distinguiu-me a autora com um convite para prestar um depoimento por ocasião da publicação desta obra, uma vez que dela faz parte a descrição de um “Caso de Aplicação de Novos Instrumentos de Gestão” que pudemos viver em conjunto.

Os múltiplos contactos de trabalho que mantivemos durante o período em que tive o gosto de contar com a sua prestimosa colaboração foram, para mim, fonte de enorme enriquecimento e de satisfação, por ter encontrado a pessoa certa para o lugar certo.

Mas não é, certamente, o seu elogio que a autora pretende. Para isso é prova bastante a riqueza, a oportunidade, a profundidade, a importância e a qualidade desta obra.

É apenas a altura para, enquanto pessoa que optou por uma carreira na Administração Pública por ter interiorizado, por educação, formação e ambiente familiar, a “nobreza” do serviço público e enquanto dirigente de várias instituições e membro do Governo que foi, dar também o seu testemunho sobre a importância da “cultura de gestão na Administração Pública”.

Por razões cuja raiz profunda nos escapa, mas que andará, em meu entender, muito ligada ao facto de se ter descurado a importância da formação de dirigentes ao longo de muitas e muitas décadas, a Administração Pública actualmente enferma de problemas graves na sua relação com os cidadãos. E, esses problemas também assentam na questão da sua identidade.

Com efeito, tenho para mim que tem faltado na condução política da Administração Pública, sobretudo a partir de meados dos anos 80, a fixação do seu papel, ficando ele um pouco à mercê dos responsáveis pela condução de cada política sectorial. Cada um destes responsáveis interpreta esse papel à sua maneira, sem uma visão de ligação ao conjunto e, o que fica em causa, como em qualquer visão espartilhada, é essa construção do conjunto coerente e articulado.

Considero, pois, que falta uma reflexão clara e subsequente decisão sobre o papel do Estado, sobretudo na sequência dos direitos constitucionalmente reconhecidos na sequência da constituição de 1976 e das novas funções do Estado decorrentes da integração de Portugal na CEE primeiro e na União Europeia depois.

Existe, portanto, uma total ausência de pensamento sobre as matérias cujo assegurar são responsabilidade directa do Estado, aquelas que este pode exercer através de interposta pessoa e aquelas de cuja qualidade e adequação ele deve ser garante.

Estas funções, genericamente examinadas, podem coincidir ou não num mesmo sector consoante a natureza das matérias, nunca podem entrar em colisão com um aspecto fundamental que é o da satisfação de um bem de natureza superior como é o do interesse público. Portanto, na identificação do papel a realizar pelo Estado em cada área sectorial, a melhor forma, ou a mais adequada, de realização do interesse público em presença é aquela que deve prevalecer para efeitos da clarificação a fazer.

## Serviço Público

Ora bem, esta definição tem faltado e, por isso mesmo, têm abundado as situações em que sectores governamentais entram em colisão, ao invés de cooperarem para a realização do interesse público que devem servir.

Se a isto acresce a falta de reflexão estratégica em cada organismo da Administração Pública, a falta de capacidade para entender a sua missão no contexto em que se desenvolve, para fixar os objectivos gerais e específicos que permitam o seu cumprimento e formas de envolvimento e motivação dos seus recursos humanos, no espírito do bem servir, fácil é chegar-se a uma situação de má prestação e de má relação com os “administrados”.

Daí a importância desta obra, cujo impacto positivo tem, para mim, dois sentidos. O sentido ascendente, a nível político, e o descendente, a nível da Administração.

Tive o enorme gosto, como já atrás referi, de contar com a colaboração da autora numa tarefa que, como descrito, posso considerar quase pomposamente como histórica e de importância motriz na reforma da Administração Pública em Portugal.

Na verdade, durante os quatro anos em que exerci as funções de ministra da saúde e enquanto líder de uma equipa integrada por pessoas de enorme competência, experiência internacional de mérito reconhecido, total dedicação à causa pública e despidas de preconceitos político-partidários, decorrentes de interesses imediatos ou mesquinhos, mas profundamente preparadas do ponto de vista ideológico, sem unanimismos, e técnica e cientificamente estruturadas, foi possível desenvolver um trabalho de rara e enorme relevância no âmbito da governação e da Administração Pública do nosso país.

Foi definida uma política, com participação ampla dos vários agentes, uma estratégia para a concretizar com metas quantificadas e calendarizadas, um dispositivo organizacional para a implementar e os instrumentos de gestão ajustados para a prosseguir.

Mas porque tudo isto só se consegue através do envolvimento dos serviços, tornava-se indispensável habilitar os seus dirigentes com as competências necessárias para “fazer as coisas acontecerem”.

Considerou-se, neste contexto, como objectivo prioritário, o reforço da capacidade de gestão e foi assim que surgiu o convite à Dr.<sup>a</sup> Arminda Neves para dirigir uma estrutura de missão que se encarregaria da “criação de um sistema de formação contínua na saúde, tendo em conta o desenvolvimento organizacional dos seus organismos e o desenvolvimento profissional dos seus quadros, de forma regular e integrada”.no sentido de concretizar no terreno a reforma da saúde teorizada como “SNA 21”.

O convite assentou na competência reconhecida, na experiência que tinha vindo a desenvolver de mérito provado e na enorme capacidade de trabalho e de motivação contagiosa, atributos indispensáveis para o bom êxito da tarefa, ao mesmo tempo complexa – diria, até, ciclópica – e de urgente realização.

## Serviço Público

O trabalho desenvolvido durante a sua curta existência, e tão bem descrito nesta obra, comprovam a sua importância, a sua inequívoca indispensabilidade e o seu vanguardismo, face ao cenário envolvente.

Infelizmente esta estrutura de missão foi extinta pouco tempo depois da mudança de titular da pasta.

Mais uma oportunidade perdida para o país, para o prestígio da Administração Pública e, sobretudo, para uma nova cultura do serviço público, assente em instrumentos modernos de gestão que garantem o adequado cumprimento da missão dos serviços:

- uma Administração Pública *diferenciada*, que sabe identificar os seus papéis através da definição da sua missão e dos objectivos para a prosseguir, que adopta metodologias modernas para a gestão dos seus próprios serviços, para garantir uma adequada prestação, e que assegura a regulação que lhe compete;
- uma Administração Pública com *recursos humanos qualificados*, que aposta na formação contínua, na melhoria dos desempenhos e no seu reconhecimento explícito, que incentiva e apoia a inovação, que permeia quem se distingue;
- uma Administração Pública que garante a qualidade dos serviços prestados, através da aplicação dos instrumentos adequados no domínio da avaliação e da responsabilidade;
- uma Administração Pública *democratizada*, que presta contas, que assegura a transferência e a disponibilização da informação – de *toda* a informação, designadamente através das novas tecnologias - desconcentrando-a, fornecendo-a tanto quanto possível em tempo real, aproximando-a do destinatário, relacionando-se pessoalmente com este.

Em suma, uma Administração Pública que consegue restabelecer a confiança das pessoas no Estado, através da excelência na prestação de serviços que lhe incumbem, regular a nobreza do serviço ao outro prestando-lhe contas, afirmando-se pelo *sim* e não pelo *não*, pela tolerância e pela disponibilidade e não pela arrogância, pela aproximação e não pelo distanciamento, apoiando a inovação e a criatividade, premiando e divulgando os bons desempenhos.

Os documentos que se produziram no Ministério da Saúde na legislatura de 95 a 99 visavam concretizar esta forma de estar.

A ampla negociação que precedeu a sua elaboração gerou alargados entendimentos, favorecedores de uma nova cultura. Os diplomas legais produzidos e publicados, resultantes dessa profícua negociação, permitiam reformar, de forma profunda, a administração pública da saúde.

A Intervenção Operacional da Saúde definida e negociada no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio permitia a construção das estruturas, dos sistemas de informação e dos instrumentos necessários à implementação da estratégia definida.

A estrutura de missão para a formação vinha estabelecer a inter-face entre os definidores da política e os agentes para a sua execução – dirigentes e funcionários no seu conjunto – localizando-os no sistema, envolvendo-os na realização dos seus

## Serviço Público

objectivos, promovendo a cultura da “camisola do serviço” para uma boa e efectiva relação com os “administrados”, enfim, redignificando a função.

Pessoas como a Dr<sup>a</sup> Arminda Neves são necessárias para que esta “guerra santa” não se perca, nem se desmoralize quando se perde uma batalha por razões conjunturais,.

A dignidade e a importância da tarefa impede-nos de desistir.

Dr<sup>a</sup> Arminda Neves:

- a minha gratidão por ter aceite o meu desafio; o meu agradecimento pelo que aprendi nos vários contactos de trabalho que tivemos oportunidade de manter ;
- os meus votos para que esta obra constitua uma semente forte, em terreno que agora considero fértil na vontade de uma reforma profunda na Administração Pública, a cargo do antigo colega de faculdade e de governo Alberto Martins;
- as minhas felicitações por esta obra de inegável qualidade e importância, ao serviço de uma cultura nova na Administração Pública em Portugal.

Lisboa, 2001-05-31

Maria de Belém Roseira  
Ex-Ministra da Saúde e Ex-Ministra para a Igualdade  
Vice-Presidente da Bancada Parlamentar do PS na Assembleia da República

## AGRADECIMENTOS

A todos quantos partilharam as situações de trabalho que permitiram a construção progressiva dos saberes e práticas que tornaram possível este livro e aos que, como responsáveis, pela confiança depositada, as viabilizaram.

Em particular, à Professora Maria João Rodrigues e à Dra Maria de Belém Roseira, pela forma entusiasta e empenhada como entenderam a utilidade deste livro e acederam a inserir um depoimento pessoal, a partir das experiências comuns vividas.

Ao Professor Carlos Zorrinho, amigo de longa data, com quem partilho lembranças da utopia do trabalho em rede de um amigo que sabia “pensar antes do tempo”, e que sabe introduzir na vida o pragmatismo exigido pela construção das utopias. Mas também o meu obrigada pela constante disponibilidade, incentivo e exigência (depois do seu prefácio, não me vai ser mais possível fugir à concretização do doutoramento...).

Aos amigos e familiares que me mantiveram o incentivo e impediram de desistir quando as dúvidas se impunham, a alguns dos quais solicitei e tiveram a paciência de ler exaustivamente o livro e fazer sugestões, de uma forma que só uma grande amizade explica, e que em muito o melhoraram.

Ao Dr José Orvalho que, pela sua confiança e amizade, me permitiu, neste último ano, as condições de tempo e espaço sem as quais a sua concretização não teria sido possível.

Aos meus pais que, de uma forma ou de outra, me ensinaram que a vida é mais importante quando se têm causas.

Ao Jorge que, persistentemente, e com enorme paciência, insiste no equilíbrio entre o trabalho e o lazer, procurando que o sentido da vida não se centre na “conquista” mas na felicidade.

Ao Rui, ao Manuel e ao Luís, meus filhos, que sempre me estimularam e deram a auto-confiança necessária para levar até ao fim este propósito e constituem a força mais próxima .para que o compromisso social, enquanto valor, se mantenha.

Alguém me comentou um dia o meu “quixotismo” na vida e no trabalho. Que me desculpe, acabo de reler o livro de Miguel Cervantes, e continuo convencida de que me oriento pelo lema de António Gedeão de que o “sonho comanda a vida” e que a vida merece o sonho.

Carnaxide, 1 de Junho de 2001

## 0. INTRODUÇÃO

Muito se tem ensaiado, reflectido e escrito sobre a Administração Pública e mesmo sobre gestão pública, em geral, ou gestão de serviços públicos, em particular. Este livro é, em tal contexto, essencialmente, a expressão da necessidade de pôr em comum com outros que também têm partilhado experiências, preocupações e vontade de contribuir para se desenvolver um caminho mais consequente e continuado de adaptação da Administração Pública às exigências de uma nova sociedade que emerge neste início de século, uma reflexão sobre as exigências específicas da gestão nas organizações da Administração Pública e sobre o seu papel numa verdadeira reforma da mesma.

Mais concretamente, é uma reflexão sobre o papel e as exigências específicas da gestão nas organizações da Administração Pública, tendo por cenário a convicção da necessidade imperiosa de reforma daquela Administração e uma determinada ideia sobre o seu sentido de orientação.

Os caminhos pessoalmente percorridos desde 1971, com os entusiasmos e crenças partilhadas, as dificuldades sentidas e as contrariedades experimentadas, por um lado, mas, também, o acumular de experiência, de conceitos e instrumentos que se foram construindo por tentativa e erro, muitas vezes testados na condução de acções de formação profissional, no desenvolvimento de respostas a necessidades concretas, pelo estudo de documentação relativa às questões em causa, pelo confronto de experiências, pelo trabalho em equipas de projecto e pelo desenvolvimento de colaborações, em rede, inter-instituições, justificam o desejo de pôr em comum alguns dos seus percursos.

O que, agora, se sistematiza tem, assim, por detrás um percurso profissional que proporcionou uma abordagem aos problemas da gestão a partir da função planeamento; uma experiência na função organização, em acções de apoio e consultoria em serviços públicos com apelo a contributos oriundos da psicossociologia e da sociologia das organizações e desenvolvimentos claros na óptica dos processos de mudança organizacional; alguma especialização e experiência nos domínios dos sistemas e tecnologias de informação e comunicação (TIC), nomeadamente no seu papel ao serviço de processos de desenvolvimento organizacional; a experiência de responsabilidades de gestão a diferentes níveis; o desenvolvimento de uma visão de reforma da Administração a partir do ministério/secretaria de estado responsável pela mesma e de contextos sectoriais, nomeadamente nos ministérios das áreas do emprego e da saúde, enquanto assessora da ministra, no primeiro caso (1996/97) e responsável pelo “programa de reforço das competências de gestão na saúde”, no segundo (1999/2000).

“Serviço Público: Para uma Cultura de Gestão na Administração Pública” é, assim, fruto de um acumular de experiências e reflexões, num contexto de múltiplas iniciativas que envolveram muitos protagonistas e que reflectem o desejo destes de um melhor desempenho da Administração Pública. Reflexividade essa que não conta apenas com a experiência própria, em diversos processos de gestão, mas reflecte, também, a nossa percepção sobre outras experiências, de muitos outros protagonistas.



## Serviço Público

Experiências e reflexões cujos adquiridos imediatos se vão perdendo no tempo, e que é nosso entender ser útil dar a conhecer e valorizar, sem prejuízo de uma análise crítica sobre as mesmas, para que o ponto de partida ganhe com a experiência e não se repitam erros. Esta questão é tanto mais relevante quanto estes percursos, demonstrativos do empenhamento e desejo de inovação de muitos “servidores” públicos, apelam para o desenvolvimento de condições institucionais e políticas capazes de permitir o florescimento e multiplicação de experiências de sucesso, com o reforço de uma gestão estratégica, pró-activa e adequada nos serviços e organismos da Administração Pública.

De facto, o reforço de uma efectiva gestão exige suporte político e o desenvolvimento de uma cultura e de instrumentos adequados à realidade específica da Administração Pública. A experiência ensina-nos que a realidade da Administração Pública, em geral, e dos serviços públicos de *per si*, exige abordagens específicas, com alguns factores de complexidade acrescida, que merecem desenvolvimentos próprios.

Constitui, assim, nossa convicção que são úteis todos os contributos no sentido de precisar abordagens, conceitos e instrumentos de gestão adequados à especificidade dos serviços públicos, sem perder de vista as diferenças resultantes da natureza das suas identidades e missões.

Contribuir para o enraizamento de uma verdadeira cultura de gestão na Administração Pública Portuguesa é, pois, o nosso objectivo essencial, na convicção de que é essa cultura o elemento motor das dinâmicas indispensáveis às reformas da Administração Pública e a um recriar dos serviços públicos. Será esse o caminho a percorrer para termos, finalmente, serviços valorizados socialmente, pró-activos e centrados no desenvolvimento integrado e harmonioso do país, capazes de apoiar a fixação e ser garantes da execução das políticas públicas definidas, tendo, como base desta capacidade de acção, climas internos motivadores e organizações inteligentes (que aprendem e ensinam).

“Serviço Público: Para uma Cultura de Gestão na Administração Pública”, dirige-se a todos quantos aceitaram assumir no passado, estão a assumir ou virão a assumir responsabilidades de direcção em serviços públicos. Não nos move, porém, uma postura de “ensino”, mas de partilha e incentivo. Na Administração Pública precisa-se de muito saber, mas, não menos, de muita vontade e confiança. Estas atitudes reforçam-se com trocas de opinião, inserção em redes, partilha de exemplos e reconhecimento do esforço de quem dá de si o melhor. Tais valores, aliás, são próprios de uma verdadeira cultura de serviço público.

“Serviço Público: Para uma Cultura de Gestão na Administração Pública” pretende, assim, contribuir para este desiderato, situando-se no foco de observação dos responsáveis de serviços e organismos públicos, disponibilizando uma abordagem ao seu funcionamento e desenvolvimento com conceitos e instrumentos de acção que se julgam adequados à sua especificidade. Constitui um contributo parcial para a gestão em que o enfoque é dado às dimensões estratégica e comportamental, considerando a sua relevância e a sua insuficiente consideração, sem deixar de sublinhar a importância de outras dimensões, nomeadamente, a económico/financeira.

## Serviço Público

Esperamos que os contributos conceptuais e políticos a nível macro, de reforma da Administração, possam enquadrar e dar suporte ao reforço da cultura e, sobretudo, da correspondente actuação de gestão no plano organizacional.

Este livro, que começou por se centrar nos aspectos conceptuais e instrumentais, acabou por revestir uma forma de intervenção pública, sentida como necessária no contexto da urgência em se valorizar e reforçar a auto-estima dos dirigentes e dos funcionários públicos em geral, primeiros afectados pela imagem dos serviços a que dedicam o seu esforço e saberes e primeiros interessados, também, em poderem potenciar capacidades e em serem úteis à sociedade. Eles são, afinal, o “recurso” estratégico para a implementação de uma verdadeira reforma da Administração Pública e vivificação/recriação dos serviços públicos.

Esta evolução verificada na génese do livro, explica a sua organização em quatro partes. Na primeira parte, situa-se a especificidade da gestão na Administração Pública, no pressuposto de que, sem o seu reforço, não é viável uma verdadeira reforma e modernização dos serviços públicos.

A segunda parte, que constitui o núcleo técnico central, desenvolve, embora sem o aprofundamento que se desejaria, os diferentes momentos da espiral de gestão decorrente do funcionamento e do desenvolvimento dos organismos, disponibilizando alguns conceitos e instrumentos ao longo de uma metodologia de acção simples e comum, mas que importa reforçar, de modo a obter dinâmicas organizacionais fortes, pró-activas e criativas.

A terceira parte resultou da consciência de que as dinâmicas de gestão, embora dependendo fortemente das capacidades de liderança, podem ser reforçadas através de processos de aprendizagem, nomeadamente colectiva, capazes de desenvolver novos saberes e fontes de conhecimento. Faz-se, assim, uma reflexão sobre as novas exigências e competências de gestão e apontam-se pistas, em vias de exploração, que suportem a sua aquisição e aprendizagem contínuas.

A inclusão da quarta parte responde a uma necessidade de credibilização na aplicação das perspectivas desenvolvidas, através de experiências reais, a vários níveis da Administração. A sua apresentação não as transforma em casos de sucesso, mas apenas de estudo, com os seus aspectos positivos e negativos, as suas potencialidades e insuficiências. Concretizam, porém, melhor do que os desenvolvimentos de princípios, as crenças que se querem partilhar.

## I PARTE

### REFORMA E GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A reforma da Administração Pública está na ordem do dia e é inevitável, não sendo, todavia, fácil nem consensual, quer no seu conteúdo, quer na estratégia a adoptar. Em última instância a reforma exige que se questione o papel do Estado, a natureza das missões dos serviços públicos, a responsabilização destes, perante os cidadãos e o governo, pela implementação das políticas públicas e, em última análise, a resposta às necessidades sociais e a rentabilização de recursos financeiros comuns. Em termos de estratégia, colocam-se alternativas, em pólos opostos e extremando posições, que vão do centrar a acção na definição de políticas e na produção de normativos, ao lançamento de um amplo envolvimento e debate, com implicação dos diferentes actores e conquista de adesões. Ou seja, centrar a acção na definição de políticas ou no envolvimento e motivação dos trabalhadores. Obviamente que não se trata de duas vias opostas, mas a prática revela a necessidade de reforço da segunda, numa cultura de administração onde o *ius imperium* do direito administrativo e o primado dos normativos pontificam.

Uma análise sumária do passado, em que a acção de mudança da Administração Pública foi tentada, variando o seu enfoque da reforma efectiva para a modernização progressiva, leva-nos a fazer três constatações:

- a sistemática insuficiente clarificação e integração das medidas de política e das acções levadas a cabo numa estratégia de mudança, com graves prejuízos nos resultados obtidos e nos recursos, entretanto, gastos;
- um sistemático insuficiente envolvimento dos actores, nomeadamente na fase de concepção das medidas, deixando dominar o sentimento de “ordens” que não são para cumprir, desfasadas da realidade, que é possível “meter na gaveta” por descrença ou apatia;
- um não efectivo e decisivo empenhamento político, impondo quadros de referência claros e medidas nucleares com exigência e controlo na sua execução, eventualmente revelador não apenas de uma ausência de direcção firme, mas, também, de uma ausência de concertação governativa efectiva.

Por outro lado, e a par daquelas constatações, verifica-se que uma efectiva dinâmica de gestão/liderança tem sido, sistematicamente, a chave dos casos de sucesso (“ilhas de excelência”) desenvolvidos. De facto, já nos habituámos, face a casos de sucesso, a perguntar quem são os dirigentes ou a equipa responsável, quem são os líderes, por se ver aí a razão essencial do mesmo. Todavia, também é possível constatar que tais situações têm enorme dificuldade em se manterem, e muito mais, em se generalizarem, por não encontrarem suporte político e institucional mais amplo.

## Serviço Público

Este balanço faz-nos, desde já, considerar como fundamental centrar a acção de reforma em três grandes linhas estratégicas:

- traçar as linhas gerais e pôr à discussão uma nova visão para a Administração Pública, a partir de um quadro de referência que clarifique o papel do Estado, desenvolvendo e criando adesões para visões criadoras de futuro e reforçando vontades de implicação e responsabilização efectiva;
- partir do trabalho em rede, com as pessoas, dando prioridade a um vasto programa de reforço das competências de gestão na Administração Pública. Não é possível melhorar a prestação dos serviços públicos, centrando as suas preocupações nos destinatários/clientes, sem considerar como prioritário o reforço das capacidades de gestão e liderança, indispensáveis a um maior envolvimento, co-responsabilização e motivação de todos os funcionários;
- garantir uma efectiva e adequada gestão das pessoas nas organizações permitindo o desenvolvimento dos saberes e motivações, numa cultura valorizada de serviço público.

De facto, se a sociedade e os cidadãos são a razão de ser da Administração Pública, sendo objectivo de uma reforma tornar a Administração mais apta a implementar adequadamente os programas de governo, respondendo às necessidades sociais, a estratégia adequada à sua efectivação não pode deixar de passar pela participação e conquista da adesão dos diversos parceiros e actores e pelo reforço de competências e vontades internas.

Neste contexto, a reforma ou mesmo a modernização da Administração são processos que exigem o reforço de competências de gestão, o que não passa pela simples importação de conceitos e instrumentos desenvolvidos e aplicados no sector privado, mas pela capacidade de ler a realidade específica dos serviços públicos em geral, e de cada tipo de serviço, em particular, operacionalizando, de forma própria, conceitos e instrumentos de acção. Exige, igualmente, que a liderança seja impulsionada, relevando as dimensões estratégica e comportamental, considerando a sua importância e a sua insuficiente consideração actual, sem deixar de sublinhar a importância de outras dimensões, nomeadamente a económico/financeira.

Uma prática efectiva de gestão nos serviços públicos, no que esta tem de fixação de estratégia e de objectivos, de adequada afectação de recursos, de responsabilização por resultados, carece, necessariamente, de um enquadramento político e normativo que estimule a iniciativa e a responsabilização, reforçando autonomias e, também, mecanismos renovados de coordenação.

## 1. A GESTÃO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Os conceitos de gestão e de administração têm merecido diferentes entendimentos, nomeadamente de acordo com o contexto em que são aplicados e, também, no contexto da Administração Pública.

Durante muito tempo, o conceito de gestão não foi considerado aplicável aos dirigentes da Administração Pública, considerando-se que o seu papel era administrar, de acordo com regras pré-estabelecidas, os recursos afectos aos seus serviços, garantindo, assim, o cumprimento de atribuições e o exercício de competências igualmente pré-definidas em diploma orgânico.

A cultura decorrente desta postura não deixa ainda hoje de ser defendida com argumentos de ausência de margem de liberdade e de respeito pelas normas instituídas, pelo que vale a pena justificar a necessidade de uma outra postura, menos administrativista e mais gestonária no exercício de responsabilidades de direcção na Administração. Não nos parece, de facto, viável a permanência numa expectativa de orientações superiores, nem é realista a argumentação da ausência de margem de autonomia. As mudanças sociais e de orientações governativas obrigam a adaptações e evoluções constantes. Por outro lado, as consequências negativas, quer a nível macro, quer organizacional, da ausência de uma atitude gestonária de responsabilização por objectivos e custos (não só directos, mas em sentido amplo) tornam imperativo o reforço da gestão na Administração Pública.

Se relembrarmos os objectivos da gestão, dificilmente poderemos deixar de considerar o seu contributo para um melhor funcionamento da Administração e das suas organizações. Vasconcellos e Sá enumerava-os numa oração de sapiência proferida na abertura do ano lectivo da Universidade Técnica de Lisboa, em 1992, considerando “a produtividade, a qualidade de vida no trabalho (satisfação) e a qualidade de vida no ambiente”, por contraponto com a microeconomia que teria por objectivos “a determinação dos preços, a repartição do rendimento e a análise de mercado”. O mesmo autor salientava, ainda, na mesma data, a importância da gestão e a sua maior dificuldade em instituições e serviços públicos: a importância da gestão, pelos custos da não produtividade e porque qualquer aumento de eficiência é muito significativo em termos sociais; a maior dificuldade da gestão, por ausência do lucro, como objectivo e indicador para o controlo do desempenho, por o cliente não ser fonte de receita mas de trabalho e pela situação de monopólio destas organizações.<sup>1</sup>

A maior complexidade da gestão pública, não apenas a nível macro, decorrente da sua dimensão e multiplicidade de papéis, mas, também, a nível organizacional, decorrente, nomeadamente, dos factores atrás enunciados a que se deverá associar a exigência de uma maior e mais rápida adaptação às exigências externas, neste caso da sociedade e dos correspondentes programas de acção governativa, apela ao reforço das competências e capacidades de gestão.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sá, Jorge Alberto Vasconcellos e, (1992) *O Curriculum Vitae da Gestão*, Abertura do Ano Lectivo da Universidade Técnica de Lisboa, Pg 8.

<sup>2</sup> Ver Peter Drucke (1986), *Inovação e Gestão*, Editorial Presença, Cap. 14, Pg. 189-198.

### **1.1. Desafios a uma gestão dos serviços públicos**

A Administração Pública tem centrado o seu funcionamento numa postura de estabilidade, de cumprimento de orientações políticas que lhe determinam, à partida, as suas “atribuições” e “competências”, bem como estabelecem as regras de administração dos recursos de que faz uso. De facto, o enquadramento dominante da acção dos serviços públicos continua a ser a respectiva lei orgânica e os diferentes normativos que estabelecem, muitas vezes ao máximo pormenor, como “administrar” os recursos humanos, financeiros ou materiais.

A realidade do dia a dia é, porém, bem diferente e quem dirige um serviço vê-se, frequentemente, “bombardeado” por diferentes solicitações, particularmente de natureza política (que têm a ver com opções de governo, sendo que aos serviços públicos compete exactamente a execução do programa do governo), ou mesmo dos cidadãos que esperam a resolução de problemas concretos, com especificidade própria, e não soluções preestabelecidas, nem sempre capazes de responder às suas necessidades.

Quem gere um serviço público vê-se, por outro lado, pressionado pela necessidade de gerir adequadamente diferentes tipos de recursos, extravasando os atrás referidos, cuja resposta dificilmente se compadece com todos os procedimentos estabelecidos, tendo que fazer um jogo bem difícil de compatibilização do cumprimento das normas com a exigência de eficácia e eficiência nos resultados.

A reforma da Administração Pública é inevitável, tendo em conta os grandes desafios de natureza política (incluindo o reforço da União Europeia e a própria reforma do Estado em Portugal), social (com o reforço de novos problemas e expectativas dos cidadãos) e tecnológica (com a dominância da sociedade da informação e do conhecimento), sendo que as diferentes tentativas para a levar a cabo em Portugal não têm sido muito frutíferas.

Fora de um quadro de reforma pensada e consistente, a Administração Pública tem, entretanto, sofrido alterações profundas no seu conteúdo e, mesmo, nas suas formas de intervenção, bem reveladoras da influência do ambiente em que se insere e da necessidade do reforço de uma actuação pró-activa.

Os ministério e muitas organizações que os integram têm, também, sido objecto de alterações sucessivas bem elucidativas da dinâmica da Administração, em nada condizente com a velha ideia de que basta “administrar” e não gerir os serviços públicos.

Deste modo, quer a nível macro, de Administração Pública, quer micro, ou seja organizacional, torna-se urgente encontrar e dar consistência a novas abordagens relativas à reforma da administração e ao modo de garantir um funcionamento dos serviços públicos adequado às novas exigências.

A passagem de uma Administração baseada no poder ou na burocracia para uma Administração adequada ao novo século pressupõe a adopção de uma postura “gestionária” adaptada à especificidade dos serviços públicos, preocupada com a

resposta eficaz e eficiente às necessidades da sociedade e das políticas públicas, incluindo as respeitantes à gestão dos recursos e aos métodos de gestão.

## 1.2. Contextualização da gestão em serviços públicos

As práticas gestionárias em cada serviço público não podem ser desligadas do contexto global da Administração Pública, pelo que o seu reforço pressupõe o equacionar de um conjunto mais vasto de questões que não é nosso objectivo desenvolver no presente trabalho, mas que não podemos deixar de aflorar.

*Há contextos específicos na actuação do sector público? Como identificar essa especificidade decorrente do seu papel próprio, da sua envolvente, das características culturais resultantes deste enquadramento e da história própria? Neste contexto, que conceitos e instrumentos de gestão podem e devem ser apropriados pelos serviços públicos e que adaptações são necessárias para uma gestão adequada? Por exemplo: como caracterizar os “clientes “ na Administração Pública, tendo em conta os diferentes tipos de relação dos grupos e pessoas objecto e/ou destinatários da sua acção?; como posicionar adequadamente os serviços na sua relação com o governo e com os cidadãos/sociedade?; equidade, qualidade, acessibilidade - que valores são centrais na actuação da Administração Pública ?; como reforçar as preocupações com a eficiência em situações de distanciamento das fontes de receitas?; com que critérios e face a que padrões avaliar os serviços públicos?.*

*Que papel cabe ao Estado na actual sociedade da informação e do conhecimento? Onde estão as fronteiras entre a responsabilidade do Estado e a iniciativa/acção da sociedade, ou, dito de outro modo, que relação existe entre o papel do mercado e a intervenção do Estado? Que relação se estabelece entre o papel do Estado e o estágio de desenvolvimento do país? Que evolução se regista no papel do Estado no contexto da globalização e de partilha de espaços políticos e económicos? Que novas oportunidades e riscos traz a sociedade da informação e que tipo de intervenção exige do Estado? Que novos papéis e formas de intervenção são requeridas à Administração Pública, neste contexto?*

*Como se vai configurar o Estado, nomeadamente no tocante ao funcionamento da Administração Pública, tendo em conta os níveis central, regional e local ? Pode a Administração manter uma acção essencialmente centrada em intervenções de natureza sectorial? A realidade social quotidiana permite a manutenção do predomínio desta abordagem? Qual a importância da dimensão territorial no desempenho do papel do Estado como garante do desenvolvimento integrado do país e de cada região/parcela territorial? Como garantir as coordenações, articulações e redes capazes de responder aos problemas reais na sua complexidade própria? Como articular o funcionamento de organizações em rede de base local de iniciativa ministerial com direcções/lideranças de base territorial?*

*O que se quer com a reforma da Administração Pública e que estratégia de implementação? Será necessária uma reforma ou serão suficientes simples processos de modernização? Qual a diferença? Como analisar a história dos processos de reforma, a nível nacional e de outros países, de modo a entender as estratégias mais eficazes? Poder-se-á centrar uma reforma na alteração do enquadramento legal da*

## Serviço Público

Administração? No entanto, que políticas têm de ser adoptadas para que a mudança seja possível em cada organização da Administração Pública? Que políticas de reforma são possíveis tendo em conta a organização territorial da Administração Pública, o grau de autonomia das instituições/serviços públicos, a gestão dos recursos organizacionais da Administração? Como as articular com os processos de mudança organizacional, viabilizando-os? Que papel para as pessoas, nos tempos actuais, em que se afirma serem os principais agentes das mudanças reais? Que papel, responsabilidade e autonomia para as pessoas e os grupos? Que novos perfis profissionais e como adquirir e desenvolver as competências adequadas?

*Será possível e desejável tipificar os serviços em função da natureza dos bens produzidos?* Terão todos os serviços integrados na Administração Pública idêntica natureza tendo em conta a diversidade das respectivas missões, ou deveremos encontrar uma tipificação?. Funções de soberania, apoio à definição e avaliação de políticas públicas, prestação de serviços e benefícios, coordenação de políticas, fomento e apoio à iniciativa privada, gestão de recursos (informação, pessoas, tecnologias), serão áreas que determinam práticas de gestão diferentes? Terá a actual tipificação (em direcções gerais ou equiparadas, institutos públicos com diferentes graus de autonomia, empresas públicas, comissões e conselhos, fundações públicas, estruturas de missão/projecto), uma relação directa com o tipo de papel que lhes é solicitado? Que critérios presidem/devem presidir à sua categorização? Existe uma diferenciação nos modelos de gestão próprios de cada tipo de organismo/entidade pública?

*Haverá um modo específico de gerir serviços públicos?* Como caracterizar e criar consensos sobre a identidade própria de cada serviço? Como identificar e fazer partilhar o seu sentido de missão? Como encontrar a melhor resposta à sua concretização em cada conjuntura? Que formas de organização de trabalho se mostram mais adequadas? Em que consiste a gestão económico-financeira num serviço público? E como se avaliam os resultados? Como se faz o estudo do seu sistema objecto, se caracterizam os destinatários e se clarifica o seu tipo de relação com a organização? Como identificar e desenvolver parcerias? Qual o papel da sociedade e dos utentes no próprio funcionamento dos serviços?

Finalmente, e decorrente do modo de encarar o papel do Estado e da Administração Pública e do novo modelo de gestão dos serviços públicos, *que novos modelos de intervenção da Administração junto da sociedade?* Que tipo de relações com o Governo e os cidadãos? Que formas de participação? Que valores deverão enformar a sua acção? Como garantir o estado adequado dos sistemas sócio-económicos? Como articular os diferentes papéis, nomeadamente da regulação ao fomento do desenvolvimento? Qual o sistema de definição, implementação e avaliação das políticas públicas?

São todas estas e outras questões que estão presentes na reforma e modernização da Administração, para as quais não é despidendo o contributo de uma abordagem de gestão, para a qual a sociologia das organizações e a psicologia têm um papel a desempenhar.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> O presente livro foi inspirado no trabalho de preparação da tese de doutoramento sobre “Gestão e Administração Pública: Contextos específicos e modelos de intervenção” que a autora se propõe levar a cabo e com a qual se procura dar um contributo mais abrangente a algumas das questões enunciadas.



### 1.3. Dimensão estratégica e comportamental da gestão pública

A reflexão sobre a gestão, e as suas práticas no contexto global têm evoluído no sentido de uma actuação estratégica, capaz de responder aos desafios do ambiente, tirando proveito das oportunidades e ultrapassando as ameaças e atenta à dimensão humana da organização, potenciando o valor estratégico dos colaboradores e o desenvolvimento de um clima organizacional propiciador de melhores resultados.

Esta tendência tem toda a pertinência na realidade da Administração Pública. Do **ponto de vista estratégico** porque:

- não só as realidades sobre que actua evoluem, pelo menos ao mesmo ritmo dos mercados do sector privado, como os governos mudam e as orientações políticas também, nomeadamente ao nível supra nacional, exigindo uma capacidade de adaptação constante a novas prioridades e novas áreas de actuação;
- as missões ou propósitos das organizações da Administração Pública são eminentemente sociais, respondendo pelo estado de sistemas sociais como educação, saúde, ambiente, ordenamento do território, segurança, justiça, entre outros, tendo como destinatários últimos os cidadãos individual ou colectivamente considerados, sendo necessário assegurar que as diferentes intervenções sobre o mesmo sistema sejam articuladas, evitando desperdício de recursos e potenciando sinergias;<sup>4</sup>
- a sua acção está cada vez mais dependente de instâncias supranacionais, exigindo uma informação mais vasta e atempada;
- os saberes e tecnologias disponíveis devem ser absorvidos e postos ao serviço dos papéis do Estado, exigindo uma flexibilidade nas formas de intervenção capaz de absorver e tirar partido das novas potencialidades da ciência e da técnica;
- a sociedade é cada vez mais exigente no que espera dos governos e da Administração, exigindo respostas à medida, direccionadas para a resolução de problemas, frequentemente complexos, com protecção da justiça e da equidade;
- a Administração está ao serviço do desenvolvimento e da qualidade de vida não devendo/podendo constituir travão, competindo-lhe, antes, impulsionar a acção da sociedade, o que pressupõe um conhecimento constantemente actualizado do estado e padrões de desenvolvimento e qualidade de vida bem como do estado das capacidades sociais, de modo a situar adequadamente o princípio da subsidiariedade;
- a actual falta de clarificação de papéis/missão de cada serviço ou organismo do Estado, bem como de destinatários da sua acção, traduzindo necessariamente uma imagem difusa das suas fronteiras e da complementaridade com terceiros, bem como uma cultura de auto-suficiência lesiva da rentabilização de recursos e qualidade dos resultados, encontra contributo numa abordagem estratégica, de

---

<sup>4</sup> Ver conceito de missão, tal como o entendemos aplicado aos serviços públicos, no glossário, em anexo.

## Serviço Público

preferência aplicada em cascata, de modo a viabilizar quadros de referência de nível superior;<sup>5</sup>

- a acção da Administração tem de ser exercida, inevitavelmente e cada vez mais, em articulação com diferentes agentes e actores sociais;
- a complexidade crescente dos problemas, na sua extensão e articulações, exige coordenações e lideranças dinâmicas e com visão estratégica, quer de nível sectorial quer territorial, capazes de rentabilizar recursos e melhorar soluções .

Do *ponto de vista comportamental* porque, a crescer aos factores comuns à realidade humana de qualquer organização, temos, na Administração Pública, factores específicos favoráveis e desfavoráveis à motivação e implicação pessoal. Factores positivos, face essencialmente ao próprio papel social do Estado e ao facto dos trabalhadores serem simultaneamente cidadãos e funcionários. Neste contexto, a identificação com os objectivos organizacionais é mais fácil e a capacidade de tirar satisfação com os resultados, em princípio, mais directa. Factores negativos, porque os estímulos materiais decorrentes de um melhor ou pior desempenho não são considerados ou são considerados de forma muito difusa e sem significado real.

A dimensão comportamental ganha também relevância na Administração tendo em conta que muito do sucesso da sua acção resulta da capacidade de criar sistemas de comunicação e de participação o que, fazendo apelo a suportes tecnológicos e a conteúdos informacionais, pressupõe trabalho com e entre pessoas.

Assim é de relevar o papel da gestão na sua componente humana, tendo em conta que:

- o cumprimento da missão dos serviços e organismos da Administração exige, quase sempre e cada vez mais, partilha de responsabilidades interdepartamentais e forte articulação e complementaridade com entidades externas à Administração;
- a principal motivação para a acção centra-se na relevância do serviço público, que carece de ser socialmente valorizado e de ser trabalhado como factor de implicação e envolvimento pessoal;
- nas organizações da Administração, os dirigentes não são “patrões”, no sentido de donos dos meios de produção, mas apenas responsáveis por papéis que têm de ser considerados relevantes;
- o clima social actual na Administração é de forte desmotivação e, sobretudo, de insatisfação dos trabalhadores com base na descrença no valor do serviço público e nas competências e capacidades próprias ou, pelo menos, no seu uso e desenvolvimento, bem como no não reconhecimento da legitimidade das chefias nos campos da direcção e liderança, exigindo fortes intervenções que dêem sentido à acção e impliquem as pessoas;
- um dos principais problemas da Administração reside na falta ou insuficiente coordenação e articulação a diferentes níveis, com os consequentes desperdícios de meios e falta de eficácia das medidas, justificando o desenvolvimento de redes de relação, para a gestão das quais é fundamental a mobilização dos contributos da psicossociologia.

---

<sup>5</sup> Ver resultados do inquérito às entidades dependentes de membros do governo realizado no âmbito da Missão para a Reforma da Organização Territorial do Estado, Ministério para a Reforma do Estado e da Administração Pública (MREAP), 2001.

#### **1.4. Tipo de serviços públicos e papel do Estado**

Falar de serviços públicos significa estar a considerar-se uma diversidade de entidades, com designações e conteúdos diferentes. Apesar de não ser objectivo deste trabalho a caracterização da Administração Pública, importa ter presente esta diversidade quando se fala em gestão de serviços públicos.

Na Administração Pública podemos tipificar as entidades em direcções-gerais ou equiparados, institutos públicos, fundações públicas, conselhos ou comissões, grupos de projecto ou missão. Dado o carácter específico das três últimas, não as consideraremos no universo de aplicação. De facto, os grupos de missão ou projecto correspondem, ou devem corresponder, a soluções organizacionais para necessidades pontuais, não integráveis na missão de um organismo existente, exigindo uma concentração exclusiva no problema ou objectivo visado e a mobilização de contributos oriundos de várias fontes, fazendo assim convergir saberes e recursos vários. Os conselhos ou comissões constituem órgãos de apoio ou consultoria a organismos ou cargos, de funcionamento periódico, sem estrutura própria, e agregando contributos alargados com reflexo na missão ou função em causa. As fundações públicas são entidades importadas da iniciativa privada, com fins públicos, cujo aparecimento visa apenas, frequentemente, permitir uma flexibilidade à acção da Administração não viabilizada pelas regras administrativas vigentes. É questão polémica, sobre a qual não nos envolveremos neste contexto.

Entre as direcções-gerais e institutos públicos não é possível fazer, pelas suas características reais, uma distinção efectiva, embora do ponto de vista do direito administrativo e da contabilidade pública possuam estatutos diferentes. De facto, um estudo recente de caracterização da Administração, abrangendo as entidades dependentes directamente de membros do governo, realizado pela Missão para a Reforma da Organização Territorial da Administração do Estado revela a existência de institutos sem autonomia administrativa e financeira, sem as exigidas receitas próprias, com estatutos do seu dirigente de topo que vai de equiparado a director geral a gestor público e com funções básicas diferenciadas que vão desde a preparação e avaliação de políticas públicas à execução de políticas, embora a prestação de serviços esteja quase sempre presente. No entanto, muitas direcções-gerais mantêm igualmente esta função.<sup>6</sup>

Neste contexto, não nos parece relevante para a análise que se desenvolve na linha da preocupação do reforço da gestão nos serviços públicos, separar estas duas realidades organizacionais, embora se tenha presente a sua especificidade quer ao nível de funções tendenciais, quer de flexibilidade de gestão.

Podemos considerar como funções básicas da Administração Pública: a preparação de políticas públicas, o acompanhamento e avaliação da execução de políticas públicas, a prestação de serviços, o fomento de políticas públicas e a regulação. Neste contexto,

---

<sup>6</sup> Ver Relatório sobre os Institutos Públicos em [www.mreap.gov.pt](http://www.mreap.gov.pt), da autoria de Vital Moreira e outros, 2001 e Relatório Final da Missão para a Reforma da Organização Territorial da Administração do Estado, Janeiro de 2001, Pg 165.

## Serviço Público

às direcções-gerais poderia caber essencialmente a preparação, o acompanhamento e a avaliação das políticas públicas, como entidades de apoio directo ao governo, enquanto aos institutos competiria a execução das políticas públicas, por fomento ou prestação directa de serviços, tendo como destinatários directos os cidadãos ou empresas.

Esta separação não tem subjacente qualquer hierarquia, pelo que a distinção entre direcções-gerais e institutos não deveria ser feita por esta via, como a prática de vantagens comparativas tem permitido, mas, antes, pela flexibilidade de gestão, claramente mais exigente no segundo caso, pela necessidade de ajustamento às necessidades específicas dos destinatários.

Por outro lado, é importante ainda levar em conta a diversidade de domínios de acção: desde a soberania, às condições e qualidade de vida, ao conhecimento, às questões sociais e às questões económicas, desdobrando-se, qualquer uma em sectores com especificidade própria.

Entende-se, aqui, por domínios de acção governativa as grandes áreas de intervenção através das quais são garantidos o desenvolvimento integrado do país e a sua soberania e coesão interna. Cada um destes grandes domínios integra realidades diversificadas que exigem consideração autónoma a que chamaremos sectores. Entende-se, assim, por sectores de acção governativa subdomínios de acção, decorrentes da diversidade intrínseca a cada domínio.<sup>7</sup>

Na soberania, enquanto instância de garantia da coesão interna e da representação externa do Estado, pode-se considerar desde a administração do Estado, à administração financeira e orçamental, à cidadania, defesa, justiça, relações externas, segurança interna e o próprio desenvolvimento na sua dimensão integrada. A soberania tem como destinatário a sociedade ou nação. É dos domínios mais antigos, mas apresenta problemas novos ou com nova dimensão. A integração em espaços maiores, da globalização à integração europeia, obriga a formas novas de assegurar a soberania e enquadrar a influência externa. A segurança confronta-se com novas e mais fortes ameaças. A cidadania exerce-se de forma mais exigente.

Nas condições e qualidade de vida, considera-se tudo o que cria condições infra-estruturais propiciadoras de desenvolvimento equilibrado e harmonioso ao conjunto da sociedade. Os destinatários são a sociedade no seu todo. Inclui as acções sobre o ambiente e recursos naturais, o equipamento e obras públicas, o ordenamento do território, os transportes e comunicações. Trata-se de um domínio com peso crescente nas sociedades actuais, sobretudo no que respeita aos recursos naturais, mas também com desafios novos no que respeita aos meios de comunicação.

O conhecimento integra tudo o que respeita ao saber, desde a ciência e a tecnologia à cultura, educação e formação profissional contínua. Na sociedade do conhecimento, este apresenta-se como recurso capital e riqueza de um país, pelo que o Estado tem de alargar a sua intervenção e ser garante do desenvolvimento e utilização deste potencial de riqueza. Trata-se, sem dúvida, de um domínio em crescimento em que sendo destinatário último a sociedade, os indivíduos são destinatários directos.

---

<sup>7</sup> A tipologia de domínios e sectores de acção governativa aqui considerados foram os adoptados na elaboração do trabalho desenvolvido pelo Grupo de Missão para a Reforma da Organização Territorial da Administração Pública, já atrás referido, de que a autora fez parte.

## Serviço Público

As questões sociais incluem tudo o que garante aos cidadãos o acesso aos bens essenciais e a coesão social, compreendendo desde o emprego, à habitação, à saúde, à segurança social, solidariedade e inserção, passando pelas relações laborais, trabalho e desporto. Tem como destinatários directos os cidadãos.

As questões económicas constituem o domínio que incide em tudo o que garante o desenvolvimento económico do país, incluindo a agricultura e o desenvolvimento rural, o comércio, o turismo e os serviços, a indústria e a energia, a pesca, as indústrias e os serviços específicos da sociedade da informação e do conhecimento. Trata-se de um quadro onde a acção do Estado incide directamente sobre entidades colectivas (empresas e outras organizações produtivas).

Esta classificação (uma entre outras possíveis) permite dar conta da dimensão e diversidade de actuação dos serviços públicos, demonstrando a indispensabilidade de consideração da identidade própria de cada um, questão que se ajudará, aliás, a precisar e a operacionalizar em capítulo próprio.

A figura que se junta ilustra a imagem da diversidade de situações na Administração Pública, levando em conta os domínios de acção governativa, as funções básicas do Estado, os destinatários da acção dos serviços públicos e o tipo de entidades formalizadas.

### Diversidade na Administração Pública

Aqui insere-se a fig 1.1 (Ficheiro: Figura1.1.cdr - versão 9 do corel draw), mantendo a sua proporção original, centrando-a, dando-lhe uma largura (a da sua esquadria) igual à largura do texto na sua versão final (para impressão). Todo o texto (originalmente em fonte Arial) está convertido em curvas.

Fig 1.1.

O rigor com que cada organismo precise o domínio e sector de acção governativa em que se insere, o seu contributo específico para o papel do Estado no mesmo, a sua identidade e missão específicas, é condição primeira de uma boa gestão.

O desenvolvimento de conceitos e a sua operacionalização em instrumentos de gestão visam dar um contributo para este desiderato.

### **1.5. Gestão de serviços públicos e boa governação**

Não queremos contudo deixar a ideia de que basta uma boa gestão para que os serviços públicos e a Administração Pública no seu todo passem a funcionar bem, com toda a ambiguidade desta expressão. Existem condições a montante ou de interdependência que importa ressaltar.

A relação entre boa Administração e boa governação tem sido posta em evidência nos últimos anos, em diferentes fóruns internacionais e nacionais e é importante dar-lhe relevância. Não há boa Administração sem boa governação, tal como não pode haver boa governação sem uma Administração saudável. Trataremos aqui, desde já, da

## Serviço Público

primeira direcção do binómio, na medida em que todo o livro se dirige mais para a segunda.<sup>8</sup>

Relação Governabilidade/Administração			
		Governabilidade	
		Boa	Má
Performance da Administração Pública	Boa	<b>Progresso</b>	<b>Sobrevivência</b>
	Má	<b>Atraso</b>	<b>Declínio</b>

Correia de Campos(2000), "Public Administration. Public Danger or Public Good?"

Fig. 1.2.

Um dos problemas da gestão pública e dos serviços públicos de *per si* começa pela imprecisão da sua missão e inserção num sistema maior (metasistema) em que normalmente se insere. Se o organismo pode fazer uma leitura rigorosa do seu papel, não pode gerir relações do seu metasistema, pois estas competem a instâncias superiores. Uma adequada gestão de nível superior, nomeadamente política, é assim condição indispensável para um correcto posicionamento de cada serviço na gestão da sua missão e das articulações com terceiros.

Um outro aspecto a realçar, sentido pelos serviços públicos, diz respeito ao entendimento e partilha das alterações de orientação política e de prioridades de acção governativa. As mudanças são, hoje, inevitáveis não só por alterações de leitura de oportunidades e ameaças, mas, também, é bom reconhecê-lo explicitamente, de concepções ideológicas resultantes de alterações nas concepções ideológicas resultantes de alternância partidária no governo, de alterações de equipas de governo e de ciclos de governação no quadro de uma legislatura. No entanto, estas alterações exigem uma atenção redobrada à articulação com a Administração Pública. Atenção esta que tem de partir de uma relação de confiança. Não é possível continuar a criar estruturas paralelas, de raiz, para a concepção ou execução de novas políticas sem se contar com os serviços existentes. Nem sempre é mais eficaz e de maior qualidade e representa, necessariamente, ineficiência. É fonte de desmotivação e de desresponsabilização, situação em que se não podem deixar arrastar tantos serviços.

A capacidade de pôr os serviços públicos ao serviço das políticas públicas cabe ao governo, através de processos gestionários e de liderança adequados, utilizando todos os mecanismos, incluindo o de "pôr o homem certo no lugar certo". Também, neste âmbito, o reforço dos mecanismos de gestão e liderança deve ser reconhecido.

O clima de desconfiança criado entre o poder político e a Administração, reflexo da desconfiança entre a sociedade e esta, tem de ser quebrado e cabe ao governo gerir essa evolução, com provas inequívocas de exigência, responsabilização e elogio, quando é caso disso. Como disse António Barreto (Jornal Publico, 24 de Dezembro

<sup>8</sup> Ver Comunicação de Correia de Campos à Reunião de Directores Gerais da União Europeia durante a Presidência Portuguesa, Lisboa, 2000.

2001) “uma verdadeira guerra ideológica foi declarada contra o serviço público” e, “a maior parte dos governantes, incapazes de resistir à moda, navega prontamente nessa onda. Depressa garantem que a administração é ineficaz e incompetente, apesar de sabermos que ela se move pela legislação e sob o comando dos mesmos governantes”. Acrescenta, ainda, que a “verdade é que a contradição existente entre, por um lado, o serviço público e, por outro, o mercado e a sociedade civil, é sobretudo aparente. Ou antes, é o resultado da atitude predadora dos mais afortunados e da abdicação dos políticos de esquerda e de direita”.<sup>9</sup>

Esta reflexão leva-nos a duas outras questões: o enquadramento legislativo de funcionamento dos serviços públicos e o papel do Estado e da Administração. Quanto à primeira, considera-se ser fundamental assumir claramente as suas consequências, sendo que ela própria tem como fundamento, pelo menos em parte, a desconfiança na gestão em contraponto com a crença (mais formal que efectiva) no cumprimento de normas. É uma herança de um ambiente mais estável em que os procedimentos podiam ser normalizados e a Administração era um todo que devia ser gerido com regras comuns. A Administração cresceu, o ambiente tornou-se extremamente instável, levando a alterações de política e, conseqüentemente, de acção, frequentes. A obediência às normas passou a significar, por vezes, impedimento de eficácia e, mesmo, em alguns casos, ineficiência. O afastamento da responsabilidade por mesmo, resultados, traduzidos em resolução de problemas, tornou-se possível a coberto do cumprimento de normativos. Urge uma clarificação entre a opção pelo controlo assente em normas ou pela avaliação dos resultados. Entre a opção pela legalidade ou pela confiança, com reforço da avaliação das políticas públicas em geral e do desempenho dos serviços em particular e respectivas consequências. É neste último contexto que se defende o reforço da gestão, o qual exige o desenvolvimento de uma cultura gestonária e não “administrativista”.

A segunda questão introduzida pela citação diz respeito à relação entre os desafios sociais, nomeadamente na concretização dos direitos consagrados na Constituição da República Portuguesa, e as orientações políticas, ou seja, entre o papel da Administração enquanto executora dos programas de governo e/ou dos direitos e deveres dos cidadãos. Esta questão aparentemente simples só o é, de facto, quando não há confronto de exigências e expectativas entre cidadãos e governo face à Administração. Trata-se do domínio mais delicado na intervenção da Administração, tornado mais exigente ainda (reconhece-se) num contexto de maior responsabilidade gestonária, sem o enquadramento legal exaustivo que, pelo menos teoricamente, a protege actualmente de embaraços. Os serviços públicos, sobretudo de prestação de serviços, têm uma posição de intermediação entre o governo e os cidadãos e esta é uma sua especificidade que tem de ser gerida com transparência e confiança.<sup>10</sup>

Uma última questão diz respeito ao valor acrescentado, mas simultaneamente fragil, da Administração, traduzido na sua história, ou seja, na sua relativa estabilidade, por comparação com a instabilidade inerente aos governos em democracia. Tirar partido positivo desta diferença é um desafio que pressupõe para o governo capacidade de rápido reconhecimento e domínio da situação e para a Administração o desafio de

---

<sup>9</sup> António Barreto, *Elogio do Serviço Público*, Jornal Público, 24 de Dezembro de 2000.

<sup>10</sup> Ver Constituição da República Portuguesa Artigo 9º, 12º 13º e título II Direitos, Liberdades e Garantias (Artº 24º a 79º).

## Serviço Público

renovação constante. Tem sido uma relação mal gerida, da qual depende, contudo, uma boa relação governação/administração.



## 2. DESAFIOS ÀS ORGANIZAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.1. Um novo olhar sobre as organizações

Uma organização saudável é, no contexto actual, a que consegue responder de forma adequada às necessidades e expectativas do presente e, simultaneamente, preparar e garantir o futuro.

A resposta a este duplo desafio pressupõe uma atenção constante ao que se passa no contexto envolvente, e que, no caso dos organismos do Estado, requer que se considere, em particular, as orientações políticas e a evolução das necessidades do sistema que é objecto de actuação, ou, de modo mais concreto, das necessidades e das expectativas dos destinatários da sua acção.

A esta dimensão externa da organização, que parte da razão de ser ou missão da mesma, cuja concretização tem de evoluir de acordo com as oportunidades e ameaças que se lhe apresentam, subordina-se a organização/aparelho, enquanto conjunto de recursos articulados em função das finalidades, ou seja, de objectivos estratégicos e operacionais.

Na identificação e gestão da relação da organização da Administração Pública com o seu ambiente, é importante que se responda a seis questões básicas:<sup>11</sup>

*Onde actua a organização*, ou seja; que realidade ou *sistema é objecto da sua intervenção*; qual a sua situação presente e que tendências de evolução apresenta; que efeitos resultam da acção desenvolvida sobre ela (mudanças de estado).

Utilizando uma malha de análise mais fina poderemos estabelecer a seguinte problematização: que sub-realidades ou subsistemas a integram, com particular significado para a organização em causa, representando as necessidades/problemas e/ou populações-alvo, que devem ser consideradas como suas áreas ou *domínios de actuação* e objecto de desenvolvimento estratégico articulado, de acordo com o papel que representam no presente e no futuro da organização.

De facto, estas áreas/domínios não são estáticos, apresentando ciclos de vida, que comportam, inclusive, modificações na sua delimitação, que importa acompanhar/prever.

*Para quê*, ou seja, que *finalidade* se pretende obter, que mudanças de estado se consideram desejáveis/necessárias operar no sistema e em cada subsistema

---

<sup>11</sup> Esta questão será retomada e desenvolvida no capítulo 4- A Estratégia em Serviços Públicos, ponto 4.2. Construção e partilha da identidade e missão.

## Serviço Público

objecto de intervenção e que determinam a fixação de *objectivos estratégicos*<sup>12</sup>.

Dito de outro modo, qual a *missão* (enquanto grande finalidade) da organização.

*Como*, ou que *papel* deve a organização desempenhar no sistema objecto de actuação, tendo em conta a finalidade última, que a distingue de outras actuações que igualmente a prosseguem.

A sua responsabilidade é garantir ou apenas contribuir; e, neste último caso, de que modo específico para atingir o estado óptimo ou definido como desejável/possível em cada conjuntura?

A concretização deste papel/responsabilidade far-se-á através de *formas de intervenção* específicas, incidindo num ou em vários domínios/subsistemas, que deverão ser encontrados e evoluir de acordo com a experiência e avaliação da sua eficácia, com novos conhecimentos e recursos disponíveis, com novas exigências e expectativas, bem como com as políticas superiormente definidas.

Da sua aplicação resultarão *produtos* (bens e serviços) concretos que a organização se propõe realizar, de preferência de acordo com padrões de qualidade e/ou em quantidades previstas ( *objectivos operacionais*).<sup>13</sup>

*Com quem* se garante a finalidade última, ou seja, quem, em especial, igualmente contribui, ou mesmo é, nalguns casos, garante daquela finalidade.

Esta questão é particularmente significativa nas organizações do Estado (e da Administração Pública), pois raramente conseguem, por si só, garantir a sua missão, sendo-lhes exigido não só que desenvolvam acções específicas, como também promovam/incentivem acções de terceiros, sendo responsáveis pela eficácia da complementaridade de papéis.

Esta questão reforça a importância da alimentação de redes de relações externas, em particular com as *organizações afins/complementares* no respeitante à finalidade prosseguida, que permita o conhecimento mútuo e a articulação de estratégias e objectivos.

*Com que limites*. Nenhuma organização e em particular do Estado, actua de forma totalmente autónoma. As suas *relações institucionais* e inserção em espaços maiores determina limites, dentro dos quais se deve exercer a sua acção.

---

<sup>12</sup> Entende-se por *objectivo estratégico* o alvo ou meta a atingir no sistema objecto de intervenção e que se traduz numa mudança de estado deste ou de algum dos seus subsistemas

<sup>13</sup> Entende-se por *objectivo operacional* o que resulta da acção desenvolvida e que contribui para um ou mais *objectivos estratégicos*.

## Serviço Público

Não é razoável definir uma estratégia e objectivos concretizadores da razão de ser de uma organização, sem a subordinar à estratégia e políticas de nível superior e mesmo ao enquadramento legal envolvente.

*Face a que padrões*, corresponde a identificar *quadros de referência* face aos quais se aprecia o estado do sistema que é objecto de intervenção e que influenciam a fixação de objectivos estratégicos para a obtenção do estado mais desejável e possível para o mesmo.

Estes padrões podem encontrar-se explicitados, a partir de indicadores utilizados por entidades superiormente credenciadas como organizações nacionais e internacionais, ou apenas desenvolvidos no colectivo social e utilizados na apreciação/juízos de valor formulados por este.

Em qualquer dos casos, referem-se à realidade social sobre que se actua, assumindo natureza substantiva ou mesmo técnica.

### Dimensão Externa da Organização

Aqui insere-se a fig 2.1. Ficheiro: Figura2.1.cdr - versão 9 do corel draw), mantendo a sua proporção original, centrando-a, dando-lhe uma largura máxima (a da sua esquadria) de 10 cm ou a do texto na sua versão final (para impressão) quando inferior, centrada sobre a largura . Todo o texto (originalmente em fonte Arial) está convertido em curvas.

Fig. 2.1.

Caracterizada a organização na sua dimensão externa, importa explicitar as consequências desta abordagem no seu *funcionamento interno*, ou seja, enquanto aparelho.

O desenvolvimento das organizações, nomeadamente do Estado, torna útil a consideração de três *funções básicas* que, como funções complexas que são, exigem o funcionamento articulado de *três sistemas*. Uma e outras desdobram-se em *subfunções* e correspondentes *subsistemas* de modo a garantirem, de forma adequada e especializada, o seu papel no todo.<sup>14</sup>

Assim, uma organização/aparelho saudável é aquela que assegura o exercício das funções directiva, de gestão de recursos e produtiva, pelo funcionamento articulado dos seguintes sistemas:

*Sistema directivo*, ou sistema de comando, responsável pelo próprio funcionamento e desenvolvimento da organização, enquanto sistema finalizado e conjunto de recursos ao seu serviço. Utiliza como matéria prima a informação, seja de ambiente seja de funcionamento e tem como resultado decisões, desde decisões de nível estratégico a decisões de carácter operacional.

---

<sup>14</sup> Adaptado de Le Moigne que considera, na perspectiva do sistema de informação organizacional três grandes sub-sistemas: direcção, produção e informação.

## Serviço Público

A nível estratégico, deve garantir a identificação e visão partilhada da razão de ser da organização, bem como a sua concretização em cada conjuntura. Assim, deve garantir a definição da estratégia e dos objectivos a prosseguir e a mobilização e envolvimento do seu corpo social, bem como a concretização da mesma. Tal implica a gestão da articulação adequada dos diferentes recursos ao serviço da mesma finalidade e/ou produto(s), com particular atenção para o factor tempo.

De facto, o tempo constitui, hoje em dia, um recurso de valor acrescido, e mesmo estratégico, tendo em conta não apenas que é limitado (cada organização dispõe, em abstracto, de um tempo que decorre do número de colaboradores e do tempo médio de trabalho efectivo), mas, sobretudo, que há um tempo útil, passado o qual a acção deixa de ter valor.

É responsável pela avaliação dos resultados obtidos e respectivos efeitos no sistema objecto de intervenção.

Como sistema aberto, pressupõe órgãos/serviços, relações internas e interstícios/ espaços de relação susceptíveis de ocupação face à evolução e articulações com outros sistemas internos e externos. Não se pode confundir com a direcção de topo, que desempenha o papel de órgão central de comando, órgão gestor do sistema mas que não o esgota.

Funciona bem se cada parte desempenha o seu papel e as relações e interstícios são geridos adequadamente.

*Sistema de gestão de recursos*, responsável por garantir os recursos necessários e adequados às finalidades e objectivos definidos.

A sua autonomização do sistema de gestão, com que se articula pela definição de políticas e decisões estratégicas, visa garantir visão global e especializada do conjunto de cada recurso da organização, permitindo uma maior rentabilização dos recursos.

Articula-se, pela própria disponibilização dos recursos necessários, com o sistema produtivo, onde aqueles se concentram à volta de objectivos/ produtos concretos.

Como qualquer sistema, o sistema de gestão de recursos, bem como cada um dos subsistemas que o integram, não se pode confundir com estruturas.

O seu funcionamento pressupõe normalmente um órgão/serviço gestor, mas pressupõe, também, diversos outros contributos.

Sempre que se desenvolve trabalho visando a função ou sub-função, participa-se no sistema, qualquer que seja o papel dominante esperado da estrutura e/ou pessoa em causa.

## Serviço Público

Como recursos da organização, carecendo de ser geridos pelo seu valor e custo e exigindo sistemas próprios para tal, devemos hoje considerar: as pessoas, os recursos financeiros, os recursos materiais, as formas de organização do trabalho e a informação.

Qualquer um destes recursos tem visto reforçada a sua necessidade de gestão, quer pela diversidade de aspectos a considerar, quer pelo aumento da complexidade do seu tratamento.

Vejamos:

- *pessoas*: aos actos administrativos de admissão, manutenção e desafecção, juntaram-se necessidades de avaliação, conhecimento e desenvolvimento de competências e saberes, motivação e implicação. Às pessoas necessárias/adequadas quantitativa e qualitativamente, juntaram-se preocupações como o clima social, a imagem interna, os valores e crenças defendidos e partilhados.
- *recursos financeiros*. à contabilidade de despesas e eventualmente receitas, juntaram-se preocupações reforçadas, como fontes de financiamento e de receitas, avaliações custo - benefício, previsões e custos das acções e programas.
- *recursos materiais*: os recursos tecnológicos ganharam relevo e frequentemente gestão autónoma. A gestão/manutenção de muitos recursos, especializou-se. As amortizações e cenários de investimentos, passaram a constituir uma preocupação fundamental.
- *formas de organização do trabalho*: a macro estrutura de divisão e coordenação do trabalho (chamada estrutura orgânica), a escolha das formas de organização do trabalho a nível intermédio e micro, a própria concepção dos postos de trabalho, passaram a ser vistos como recursos que se têm de desenvolver e adaptar à estratégia e objectivos definidos.

Definitivamente, as escolhas organizacionais certas são vistas como condição indispensável de sucesso e recursos a fazer evoluir e adaptar.

- *Informação*: a informação nas suas múltiplas naturezas, origens e utilizações passou a ser vista como um recurso caro, de difícil manutenção que carece de ser gerido para ser rentabilizado.

Esta dimensão pressupõe linguagem comum, nomeadamente pela caracterização e definição da meta - informação; definição de produtores e utilizadores da informação e respectivos acessos protegendo privacidade e segurança; uso de tecnologias e meios de tratamento e disponibilização adequados; conhecimentos específicos.

## Serviço Público

*Sistema produtivo*, único sistema energético, no sentido de transformar “matéria prima” em produto (bem ou serviço), é o responsável pelas operações que concretizam as finalidades e objectivos últimos da organização.

É, em última instância, ao seu serviço que estão os sistemas directivo e de gestão de recursos, enquanto garantes das decisões e dos recursos que viabilizam que a organização produza os bens e serviços que respondem às necessidades e expectativas, de acordo com a sua missão.

### Funções Organizacionais Básicas

Aqui insere-se a fig 2.2 (Ficheiro: Figura2.2.cdr - versão 9 do corel draw), mantendo a sua proporção original, centrando-a, dando-lhe uma largura (a da sua esquadria) igual à largura do texto na sua versão final (para impressão). Todo o texto (originalmente em fonte Arial) está convertido em curvas.

Fig. 2.2.

## 2.2. Desafios ao desenvolvimento organizacional

De acordo com a imagem de uma organização atrás descrita, torna-se fundamental que esta observe e analise os desafios que lhe são lançados quer pelo ambiente envolvente, quer pelo seu próprio aparelho, especificamente pelo corpo social que a integra, e que lhes responda evoluindo/innovando e mantendo a sua coesão interna.

Entende-se por *desenvolvimento da organização* a capacidade que esta deve ter em garantir a sua evolução, quer ao nível da concretização da sua razão de ser, quer ao nível do seu aparelho, mantendo-se actuante e saudável, no sentido em que mantém uma boa imagem e apreço externo e um bom clima organizacional interno.<sup>15</sup>

Que *desafios* actuam hoje, em geral, sobre as organizações induzindo/pressionando o seu desenvolvimento? Com que *problemas* se confrontam, a exigir resolução, sob pena de envelhecerem e soçobramem?

E que *respostas* têm sido dadas que parecem resolver/contribuir para um desenvolvimento que as mantenha saudáveis?

Sem procurarmos ser exaustivos, realçaremos alguns desafios e/ou problemas que exemplificam as pressões e permitem perceber o sentido das novas exigências de desenvolvimento organizacional.

As pressões externas localizam-se, essencialmente, no caso da Administração Pública em particular, quer nos destinatários da sua acção, quer no próprio Governo, quer ainda nos parceiros com quem se trabalha mais directamente e ainda no próprio ambiente geral.

Assim, podem apontar-se como exemplos:

---

<sup>15</sup> Ver conceito de desenvolvimento organizacional em Sergio Foguel e Carlos César Souza (1986), *Desenvolvimento Organizacional*, São Paulo, Editora Atlas, Pág. 165 a 170.

## Serviço Público

- a evolução das necessidades, expectativas e exigências dos destinatários da acção, tendo em conta, nomeadamente, a maior acessibilidade à informação e ao conhecimento;
  - o aumento da exigência de consideração das diferenças e de respostas adequadas a cada situação específica;
  - o aparecimento de novas necessidades exigindo respostas novas, com disponibilização de novos bens e serviços;
  - a perda de significado e, mesmo, a obsolescência de serviços alguns prestados;
  - a maior acessibilidade dos bens e serviços e maior rapidez nas respostas e decisões, tendo em conta, nomeadamente, a evolução dos meios de comunicação;
  - a oferta de novas tecnologias, com a correspondente pressão do mercado para o seu uso;
  - o aumento da informação e conhecimento disponíveis, com reflexos não apenas nas exigências dos destinatários da acção, mas também dos parceiros e colaboradores;
- a evolução das medidas de política do governo, no caso específico dos serviços públicos.

A evolução externa e a própria história das organizações originam desadequações e desequilíbrios internos, geradores de pressões e desafios, que podem constituir e ser geridos como ameaças mas, também, como oportunidades de valorização para as mesmas.

Como exemplos, pode-se referir:

- a exigência de mais e novos incentivos por parte dos colaboradores, incluindo condições de trabalho mais evoluídas e susceptíveis de garantir desenvolvimento profissional e pessoal, sob pena de insatisfação e desmotivação;
- a desactualização de normas e procedimentos e mesmo de processos de trabalho, ocasionando desperdícios e burocracia;
- a obsolescência dos meios tecnológicos usados;
- novas e mais complexas necessidades de gestão, quer ao nível das finalidades e objectivos, quer ao nível dos diferentes recursos organizacionais.

### **2.3. Novos modelos de gestão, culturais e organizacionais**

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.

É de salientar a relevância de uma correcta articulação entre estas três dimensões, pois a inovação não é viável num quadro em que as estruturas não sirvam a gestão e esta não se suporte e crie (numa relação dialéctica) valores impulsionadores da acção desejada. Esta questão merece referência na Administração Pública pela constatação frequente de desfasamentos na acção, ou, mais frequentemente, nas decisões, a nível das estruturas não suportadas em práticas gestionárias alinhadas com a filosofia que as

originou, ou, embora menos frequente, de estilos de gestão que não encontram suporte em estruturas adequadas. Como pano de fundo, a invocação de valores de referência que não encontram aplicação nas práticas, constituindo ainda apenas alterações a nível do que poderíamos chamar a super estrutura ideológica, não assimilados na cultura organizacional.

### 2.3.1. Um novo paradigma organizacional

O reforço de uma Administração que se rege por princípios de gestão, sabendo ler as necessidades dos destinatários da sua acção à luz das estratégias e políticas definidas pelo governo, fixando alvos e objectivos, praticando e sujeitando-se a avaliações de resultados e capaz de encontrar e colocar, de forma criativa, os meios ao serviço das finalidades, tornou-se consciência de todos, na análise e perspectivas desenvolvidas sobre o seu funcionamento.

Este novo tipo de postura exige um novo tipo de organização, mais flexível e adaptável às novas exigências, adequando a organização interna do trabalho às prioridades, privilegiando parcerias e redes de acção, mais centrada nos cidadãos e tomando como agentes efectivos de evolução as pessoas que nela trabalham, mais “aprendente” e “qualificante” em si mesma.

Para tal, vem-se afirmando, também na Administração Pública, *um novo paradigma organizacional*, reconduzível a um conjunto determinado de ideias-chave de que se podem destacar:

- ◆ a *redução do tamanho das organizações* e do das suas unidades constitutivas, determinando, a longo prazo, a modificação dos papéis dos seus dirigentes, bem como da organização da produção e dos serviços;
- ◆ a *descentralização*, trazendo consigo, entre outras, as consequências da maior autonomia e responsabilidade dos seus departamentos e da reconfiguração organizacional, a que corresponda uma estrutura mais flexível e maleável;
- ◆ a *permeabilidade das fronteiras* internas e externas, donde emergem estruturas transversais, equipas interfuncionais e alianças estratégicas;
- ◆ a importância atribuída aos *valores partilhados*, em ordem à coesão e à coordenação, em substituição da tradicional hierarquia;
- ◆ o desenvolvimento de *organizações em rede* que articulem recursos em função de objectivos sociais complexos e abrangentes, suportadas em tecnologias de informação e comunicação facilitadoras do trabalho cooperativo e à distância.

Nas organizações da Administração Pública este paradigma é ainda mais necessário do que nas organizações privadas, em face da sua dimensão e especificidade. Com efeito, a dimensão, coloca exigências de adopção de modelos organizacionais assentes na autonomia e consequente responsabilização, de modo a reforçar a capacidade de ler as políticas, e, ao mesmo tempo, as necessidades sociais. A sua especificidade requer o estabelecimento de parcerias e redes com outros agentes, como condição de eficácia na resolução dos problemas

De facto, organizações em rede constituem, assim, uma tendência inevitável, tendo em conta a natureza específica de muitos serviços públicos, que determina que a concretização da sua missão não se esgota na acção de cada uma, antes exige um



## Serviço Público

sentido de responsabilização pelo funcionamento global dos sistemas respectivos, até à consciência da finalidade social última do Estado em cada domínio concreto em causa.

Não será certamente por acaso que as redes regionais para o emprego, as redes de solidariedade social ou sistemas locais de saúde, entre outras, constituem referências organizacionais nos últimos anos na Administração Pública, embora a cultura dominante torne muito difícil o seu desenvolvimento e gestão efectiva.

Tem certamente que ver com este novo contexto a defesa da participação da sociedade e dos cidadãos na construção de soluções para os problemas sociais, sob múltiplas formas, concertando interesses e criando o envolvimento indispensável à concretização das mesmas.

Assim e concretizando mais, as soluções organizacionais devem assentar num modelo de organização do trabalho:

- flexível, de modo a viabilizar e/ou facilitar a adaptação à evolução da estratégia e objectivos organizacionais;
- que valorize os serviços produtivos, enquanto responsáveis directos pela produção dos bens e serviços que concretizam a missão, o que pressupõe, em muitos casos, o seu enriquecimento e o seu marketing externo e interno;
- que parta das finalidades e funções a assegurar e garanta o seu desempenho estimulando o funcionamento em rede e não apenas de serviços/estruturas estanques;
- centrado no essencial, simplificando e desburocratizando procedimentos e actualizando os processos de trabalho;
- assente em trabalho enriquecido e em papéis individuais e grupais que façam uso das capacidades e motivações, favorecendo a adopção de novas formas de organização do trabalho, como o trabalho em grupo, mais favoráveis a uma correcta prossecução dos objectivos;
- que garanta que os serviços/funções de apoio à gestão respondam às necessidades do sistema directivo, de forma especializada e adequada;
- que garanta o aumento da capacidade técnica dos serviços responsáveis pelos recursos de que a organização se serve, bem como que a sua gestão é assegurada de forma matricial na organização, o que pressupõe a colaboração do sistema directivo no seu conjunto;
- que contemple e desenvolva a participação da organização em redes externas diversas, reforçando os seus canais de comunicação.

### **2.3.2. Um novo paradigma de gestão**

De uma forma sistematizada, podemos considerar características desejáveis de um novo paradigma de gestão, enquanto referencial partilhado de acção, um modelo:

## Serviço Público

- centrado no sistema objecto de intervenção e nos destinatários da acção, única forma de garantir a capacidade de constante adaptação à sua evolução e exigências. Tal objectivo pressupõe o conhecimento desta realidade, a análise a partir dos problemas reais pondo ao serviço da sua resolução as medidas disponíveis, a avaliação da adequação e capacidade destas para resolver os problemas e equacionar novas formas de resposta;
- que acompanhe a evolução do ambiente envolvente e identifique oportunidades e ameaças para a organização;
- que defina estratégias e desenvolva visões concertadas de futuro, alinhadas com as políticas e orientações superiores, garantindo coerência global na actuação da organização;
- assente no funcionamento de um sistema directivo de que faz parte não apenas a direcção de topo da organização (sendo o seu órgão máximo de “comando”), mas também os dirigentes aos diferentes níveis, de acordo com uma complementaridade de papéis, e em que participam os colaboradores, sempre que contribuem para a definição de objectivos, para a avaliação e correcção das medidas, e para a própria dinamização da organização;
- descentralizado nas decisões e responsabilidades, de modo a responder às exigências de acessibilidade e rapidez na prestação de serviços e resolução dos problemas, bem como a garantir a adequação das respostas à especificidade de cada situação;
- que reforce as articulações e actualize os mecanismos de comunicação, coordenação e participação, protegendo a coesão organizacional;
- que avalie os resultados da acção desenvolvida e os seus efeitos no sistema objecto, reforçando a capacidade de adaptação;
- que estimule o desenvolvimento de redes de relação e de acção, potenciadoras de sinergias, quer ao nível interno quer externo;
- que fomente o desenvolvimento pessoal e a evolução profissional, através do acesso à informação, ao conhecimento e aos saberes ;
- preocupado com a rentabilidade dos recursos, estimulando a sua partilha e correcta afectação e uso.

### 2.3.3. Uma nova cultura de Administração

Estes novos modelos e práticas organizacionais pressupõem o desenvolvimento de novos valores, suporte de *uma nova cultura organizacional*.

Novos valores têm vindo a emergir mas é necessário reforçá-los, tanto mais quanto a cultura é qualquer coisa que está muito no subconsciente organizacional, expressando-se normalmente de forma intuitiva e não de forma racionalizada. Alicerça-se na

## Serviço Público

história da organização, nas suas práticas, particularmente de liderança, de tomada de decisão e de exercício do poder, sendo inevitável que a acção diária reflecta facilmente os valores tradicionais, mesmo quando o discurso preconiza outros.

À acção da Administração Pública em geral e de cada uma das suas organizações presidiram, durante muito tempo, valores que hoje se mostram desadequados (valores aliás partilhados de uma forma genérica pela sociedade) mas que continuam a influenciar, mesmo que de forma menos consciente, muitas práticas e decisões.

É neste contexto que merecem ser identificados alguns valores que carecem de reforço, como suporte essencial de novas práticas organizacionais.

Poderão constituir traços de *uma nova cultura organizacional* na Administração Pública:

- a *complementaridade* de papéis, como contraponto ao valor da hierarquia, que frequentemente determina o nosso próprio modo de pensar. É indispensável valorizar as relações de complementaridade sob pena de não se encontrarem as formas certas de resolver os problemas, mas também sob pena de não se valorizar o papel das diferentes pessoas, criando desmotivação e exclusão e impedindo a responsabilização de cada um, de acordo com o seu papel específico;
- o *valor do destinatário da acção*, que pressupõe que esta é vista preferencialmente em função da resolução do pedido/resposta à necessidade e menos em função da conformidade com as regras e normas e mesmo medidas pré-definidas (instrumentos ao serviço da resolução de problemas que, conseqüentemente, devem evoluir para garantirem estar ao serviço do fim a que se destinam) que, em última análise, deverão estar ao serviço/facilitar a resolução dos problemas;
- a valorização da *mudança/evolução*, por contraponto ao respeito pela continuidade, sendo que o conhecimento acumulado pela prática não pode ser menosprezado. A simbiose entre a experiência e a inovação, o inconformismo e a estabilidade tem, hoje, de ser gerida no sentido da valorização da capacidade de adaptação aos novos desafios e oportunidades;
- a *competência*, associada ao desempenho efectivo, como factor básico de avaliação, susceptível de estimular o desenvolvimento, em substituição da antiguidade, sem menosprezo pelo contributo que esta pode trazer ao saber e à maturidade;
- a *cooperação*, incentivando o trabalho em equipa, a matricialidade, o trabalho em rede e interdepartamental;
- a *imaginação e criatividade*, em contraponto com as rotinas que, sendo úteis, não são adequadas em situações de novos desafios que requerem capacidade de encontrar formas e processos novos ou não permitem a resposta certa para cada situação concreta;

## Serviço Público

- a *participação*, acreditando que só esta viabiliza a capacidade de encontrar melhores ideias e soluções e que a implicação das pessoas nos objectivos é condição indispensável de saúde organizacional.

Às organizações coloca-se, nos nossos dias, particularmente no que se refere aos serviços públicos, um profundo desafio de desenvolvimento de novas práticas organizacionais, mais adequadas às exigências actuais, que pressupõem a defesa de novos valores, a adopção de um estilo de gestão mais assente no trabalho com as pessoas, formas organizacionais mais flexíveis e evolutivas.

Da sua capacidade de evolução sócio-organizacional depende cada vez mais o seu futuro, a sua credibilidade social e a satisfação dos seus colaboradores. Trata-se de uma mudança que, sendo exigida do exterior, tem de ser feita com a participação de todos os que nela trabalham, por um processo incremental alicerçado, contudo, numa imagem de futuro ambiciosa e gerido com determinação e persistência pelos mais altos responsáveis.

### **2.4. Contributo das tecnologias de informação e comunicação (TIC)**

No contexto dos desafios actuais às organizações, o próprio desenvolvimento tecnológico e a conseqüente viabilidade de disponibilizar de forma ampla e acessível informação relevante, de facilitar a troca rápida e fácil de informação à distância e de aperfeiçoar e multiplicar as formas de comunicação, constituem oportunidades fundamentais, mas também desafios em si mesmo.

Significa isto que a não utilização/absorção pela organização da inovação tecnológica induz facilmente obsolescência no seu modo de estar e actuar.

Hoje, a saúde de uma organização mede-se também por comparação com outras e com as potencialidades de que pode fazer uso. É neste sentido que uma organização, um serviço ou um posto de trabalho, se tornam mais pobres pelo simples facto de não terem disponíveis ou usarem os mesmos meios que os seus equivalentes.

Do mesmo modo, o uso de inovação tecnológica pode criar vantagens comparativas, geradoras de criação de imagens positivas e de capacidade acrescida de implantação em áreas estratégicas, incluindo o desenvolvimento e oferta de novos bens e serviços.

A importância da informação e da comunicação nas organizações é assumida de uma forma generalizada, mas nem sempre acompanhada da criação e gestão de sistemas de informação e comunicação aptos a dar-lhes resposta.

A existência de *sistemas de informação* que garantam oportuna e atempadamente a informação externa e interna necessária às actividades/processos produtivos, à gestão dos diversos recursos e à tomada de decisão, é, hoje, vital, tal como é fundamental poder dispor e fornecer a cada momento ao governo, ao público e aos destinatários da sua acção a informação solicitada, ou útil à imagem externa da organização. A obtenção e divulgação desta informação, bem como a necessidade de relações internas e externas frequentes, exigem *sistemas de comunicação* que viabilizem o acesso e troca de informações a qualquer momento.

Garantir a informação e a comunicação adequadas pressupõe cada vez mais o recurso a tecnologias avançadas, que suportem a recolha, tratamento, disponibilização, divulgação e troca de informação e opiniões, de acordo com múltiplas finalidades organizacionais.

Quando falamos de *tecnologias de informação e comunicação*, consideramos tecnologias que vão desde a computação, às redes, em particular a *internet* e *intranets*, às bases de dados e sistemas de interrogação das mesmas, aos sistemas de apoio à decisão (dos *EIS* aos *Data Warehouse*), aos sistemas de automatização de escritório, incluindo ferramentas de apoio à produtividade do posto de trabalho, aos sistemas de apoio ao trabalho de grupo, à tecnologia multimédia.

Que *contributo* podem estas tecnologias dar ao desenvolvimento organizacional, tal como o entendemos necessário?

Sem procurarmos ser exaustivos, mas tomando como referência os traços dos novos modelos de gestão e organizacionais preconizados, podemos concluir que a sua viabilidade torna indispensável o incremento de tecnologias avançadas de informação e comunicação *porque*:

- não é possível garantir o acompanhamento da evolução ambiental e a *definição de estratégia e objectivos* adequados, sem dispor de acesso a bases de informação externa existentes e poder usar informação agregada de funcionamento interno, ou mesmo realizar e tratar, com uso de ferramentas próprias, informação de inquérito;
- a *descentralização* e conseqüente *reforço da coordenação* só é possível interligando os serviços através de redes e bases de dados distribuídas, em que a informação está disponível em vários patamares, de forma adequada a cada um e com os níveis de confidencialidade e segurança necessários;
- o reforço da *avaliação* só é viabilizado com informação agregada e disponível a qualquer momento;
- a *implicação das pessoas* pressupõe a partilha de informação e a alimentação da comunicação a qualquer momento e independentemente da distância física;
- a gestão e alimentação de *redes*, interna e externamente, é facilitada e muitas vezes só possível com o incremento de redes de comunicação que facilitem as trocas, o acesso à informação de cada um e à informação comum, a emissão de opiniões e contributos expeditos, o contacto fácil;
- o aumento de *conhecimentos e saberes* exige acesso fácil ao que se vai passando, e actualizações sistemáticas, o que só é possível com acesso a bases de informação públicas e especializadas;
- o *reforço dos serviços de linha* e o *funcionamento matricial* dos serviços é claramente facilitado com o apoio de redes internas de comunicação;

## Serviço Público

- a renovação das *formas de organização do trabalho* e o *enriquecimento dos postos de trabalho* exige o suporte de ferramentas de produtividade e canais de comunicação fáceis;
- a *rentabilização dos recursos*, a desburocratização e *(re)adequação dos processos* de trabalho são potenciados com o uso de tecnologias de informação e comunicação, para além destas mesmas muitas vezes o exigirem, tendo presente a filosofia que enquadrava a sua construção.

Salientámos os contributos em função dos modelos organizacionais em desenvolvimento.

É importante, também, não descurar o papel das TIC como *suporte aos processos produtivos* em aspectos básicos, mas por isso não menos fundamentais, como o aumento da *produtividade*, traduzida numa maior rapidez de resposta às solicitações (obtida não apenas pela aproximação das decisões dos destinatários - descentralização) e em menores custos e erros.

Por outro lado, convém reforçar o contributo das TIC na *definição e implementação de estratégias* de “negócio”, com a viabilização de novos produtos e não apenas com a propiciação das condições organizacionais que as suportem.

Assim, as TIC devem desempenhar hoje um papel essencial nas organizações:

- viabilizando acesso a informação e conhecimentos;
- reforçando trocas e criando proximidades;
- disponibilizando informação da organização;
- reforçando a melhoria da imagem externa;
- facilitando o atendimento;
- dando maior segurança e acelerando as decisões;
- reduzindo o tempo de prestação dos serviços;
- automatizando procedimentos e simplificando rotinas;
- enriquecendo os postos de trabalho e o trabalho de grupo;
- viabilizando a descentralização e a coordenação;
- viabilizando novas formas de prestação e organização do trabalho de que é exemplo mais paradigmático, actualmente, o teletrabalho;
- criando novos serviços/produtos;
- influenciando a definição de estratégias e facilitando a sua implementação.

Podemos, pois, concluir que as TIC e os sistemas de informação e comunicação que as utilizam, podem contribuir para apoiar a gestão na sua dimensão estratégia e de acção quotidiana; melhorar a gestão de recursos; suportar os processos produtivos e desenvolver novos modelos de gestão e novos modelos organizacionais, influenciando mesmo o incremento de novos valores culturais.

Falámos de potencialidades dos sistemas e tecnologias de informação e comunicação.

Se é verdade que aqueles contributos são possíveis, não é verdade que sejam suficientes para o desenvolvimento organizacional preconizado, nem mesmo contributos efectivos/inevitáveis.

Estes dependem de outros factores em que é de realçar a gestão do seu próprio uso.

## **2.5. Condições de sucesso no uso de tecnologias de informação e comunicação**

Sendo uso de TIC condição necessária ao desenvolvimento organizacional na Administração Pública não é, contudo, suficiente e comporta mesmo alguns riscos, como, por exemplo o da “burocracia electrónica”.

O mais comum é talvez ficar-se longe da obtenção de contrapartidas/benefícios potenciais, face aos investimentos realizados. Esta situação decorre normalmente de incapacidade/fraquezas organizacionais na gestão e uso de TIC.

Normalmente, a motivações menos exigentes correspondem menores resultados.

Outro risco, mais grave no tocante à evolução organizacional, é o reforço de métodos e processos obsoletos, a burocracia electrónica, quando se informatizam processos e sistemas de trabalho que carecem de ser (re)equacionados e alterados.

Apesar de ainda ser frequente o receio da redução e empobrecimento dos postos de trabalho, a realidade, pelo menos na Administração Pública, não o tem confirmado. Pelo contrário, a introdução de tecnologias mais avançadas tem constituído um desafio de desenvolvimento e enriquecimento e de viabilização de trabalho mais exigente.<sup>16</sup>

Quais então as *condições* a ter em conta para reforçar o aproveitamento das potencialidades inerentes às tecnologias de informação e comunicação, atrás enunciadas?

Passar a considerar as TIC um ponto de chegada e não de partida. Ou seja, partir das necessidades de desenvolvimento das organizações, para os sistemas de informação e comunicação e destes para as tecnologias de informação e comunicação, sem prejuízo do papel que estes podem desempenhar na criação de novas exigências e oportunidades organizacionais.

Reforçar a capacidade de gestão dos processos de desenvolvimento de sistemas de informação e comunicação e uso de TIC, desde a sua inserção em estratégias de “negócio” e de desenvolvimento da organização/aparelho, à fixação de objectivos, à gestão de cada projecto, ao acompanhamento da sua implementação e à sua avaliação.

Reforçar a capacidade de definição de novos modelos organizacionais e de inovação dos processos.

---

<sup>16</sup> Ver estudos sobre avaliação dos impactes das TIC na Administração Pública feitos pelo Instituto de Informática do Ministério das Finanças, realizados em 1994 e 2001, aguardando-se a análise comparativa, tendo a autora sido responsável pela coordenação do primeiro.

## Serviço Público

Garantir a gestão da informação nas suas componentes de linguagem comum (meta-informação), produção e acesso (utilização, privacidade, segurança), manutenção e formas de divulgação.

Reforçar os conhecimentos e capacidades no domínio da gestão da informação, da comunicação e das respectivas tecnologias de suporte.

Gerir os processos/projectos de desenvolvimento de sistemas de informação e de tecnologias de informação e comunicação como processos/projectos de mudança organizacional, que contemplem as vertentes gestionária, organizacional, psicossociológica e tecnológica.

Rentabilizar investimentos. incentivando parcerias e troca/partilha de soluções e capacidades/saberes.

Não podemos deixar de concluir, reforçando a ideia já expressa, de que a subordinação das opções tecnológicas a opções de gestão e a inserção dos projectos de inovação tecnológica em processos de mudança organizacional, são condições que potenciam a concretização do papel que os sistemas de informação e comunicação e as TIC podem dar ao desenvolvimento desejável para as organizações.



## II PARTE

### O PROCESSO DE GESTÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS

Procuraremos neste capítulo, e de acordo com a experiência de consultoria e de gestão directa de serviços públicos, apresentar uma *metodologia* capaz de garantir resposta ao processo de gestão de um serviço público, adaptando conceitos e instrumentos a partir dos desenvolvimentos da ciência da gestão em geral.

Utilizar-se-á assim uma abordagem que parte do ciclo de gestão, tal como as correntes de gestão moderna o desenvolvem, e dos conceitos e instrumentos disponíveis neste contexto, para explicitar a sua utilização no âmbito dos serviços públicos.

Tal como se clarificou à partida, dar-se-á ênfase à componente comportamental, sem prejuízo da consideração da função gestonária na sua abrangência total. Neste contexto, privilegiaremos mais os processos enquanto geradores de dinâmicas do que os produtos resultantes dos mesmos (planos, relatórios), essenciais como instrumentos de gestão mas nunca suficientes para mobilizar só por si vontades e implicação, ou seja, a acção.

Entende-se por *processo de gestão* o conjunto de dinâmicas de acção desencadeadas com vista à definição e partilha de objectivos que concretizam a missão de uma organização, com vista à congregação dos recursos organizacionais necessários à implementação dos mesmos e, ainda, com vista à avaliação dos resultados obtidos, na perspectiva da resposta às necessidades e expectativas e de rentabilização dos meios.

Releva-se assim o caminho percorrido da análise do ambiente externo ao diagnóstico interno, à luz da identidade e propósitos organizacionais, chegando à avaliação da acção realizada, no que este caminho tem de envolvimento, de construção incremental, de aproveitamento de oportunidades.

Trata-se de uma acção de actualização e articulação sistemática de objectivos e meios, de componentes estruturais e comportamentais, num quadro de referência sistémico, que procurámos aplicar em “um novo olhar sobre as organizações” (Cap. 2. ponto 2.1.).

O quadro que se segue procura retratar de forma genérica os grandes momentos desse processo e as dimensões de natureza estrutural e comportamental a considerar ao longo do mesmo, aplicados à realidade concreta das organizações da Administração Pública. Salienta-se no seu interior algumas das fontes que alimentam o processo.

Serviço Público

Dimensões Estrutural e Comportamental da Gestão

<b>Ciclo de Gestão</b>	<b>Missão / Objectivos</b>	<b>Acompanhamento / Controlo</b>	<b>Avaliação</b>
<b>Dimensões</b>			
<b>Estrutural / Formal</b>	- Referenciais orgânicos	- Sistemas formais de coordenação - Indicadores de gestão	- Relatórios
Políticas de recursos	- Normas - Orientações	- Sistemas formais de aquisição; afectação e manutenção	- Relatório e Contas - Balanço social
<b>Comportamental</b>	- Concertação de interesses / expectativas	- Implicação e partilha de responsabilidades	- Partilha nos resultados
Tomada Decisão	- Análise prospectiva	- Reuniões de ponto de situação	- Análise de resultados e de impacto
Participação	- Visões - Opiniões - Concertação	- Descentralização de responsabilidades	- Recompensas
Comunicação	- Trocas de informação	- Conjugação e partilha de informação de situação - Coordenação	- Níveis de avaliação

**Fig. II.1.**

### 3. A ESPIRAL DA GESTÃO

Qualquer organização necessita de uma acção consciente que conduza o seu desenvolvimento, provocando adaptações à evolução do contexto envolvente e mantendo um grau de coesão interna capaz de garantir a concretização das finalidades organizacionais, tal como são percebidas como possíveis e desejáveis em cada conjuntura.

Esta acção consciente, a que chamamos gestão, responsável pela “saúde” e eficácia no presente e pela sobrevivência futura, nem sempre foi garantida, e consequentemente descrita, do mesmo modo, ou seja, segundo o mesmo processo. Também neste campo, a mudança que caracteriza os tempos actuais fez sentir os seus efeitos, exigindo a passagem de uma gestão sequencial, em que as etapas se sucediam sem grandes influências recíprocas, para uma gestão interactiva, em que as fases ou etapas têm sobretudo sentido pelo seu contributo próprio e não pela sua sequência, o *ciclo da gestão*.

A experiência ensina-nos, porém, que para além daquela interacção entre etapas, é importante não perder os contributos que o acumular de experiência pode proporcionar. (Re)descobre-se de algum modo o valor da história, da tradição, valorizando a evolução temporal como um factor também potenciador de progresso e, ainda, de rentabilização dos saberes. É neste sentido que poderemos falar de *espiral no processo de gestão*, para além da ideia de ciclo de gestão, que, contemplando a interacção entre as etapas, adiciona a ideia de evolução temporal.

A ideia de espiral pretende assim chamar a atenção para a importância da história na vida das organizações, potenciando o conhecimento resultante da experiência. Pode parecer uma contradição com a necessidade de inovação, implicando esta, muitas vezes, rupturas. Todavia, a ruptura não nos parece inevitável. A capacidade de tirar partido do conhecimento, adquirido anteriormente, em aliança com a criatividade (que exige sempre algum afastamento das situações) é possível e desejável nas organizações, no contexto de uma cultura de gestão estratégica. De facto, hoje em dia, não são só as fases da gestão que se interpenetram, influenciando a acção, o diagnóstico e preparando-se neste já a acção, por exemplo. O diagnóstico feito numa etapa não parte do zero, antes aproveita conhecimento da etapa anterior, sem prejuízo de romper com leituras que de todo deixaram de fazer sentido. Rentabiliza-se assim saber, agilizando decisões e cultivando a história da organização, ao mesmo tempo que se incentiva a capacidade de inovar tirando leituras de novos contextos.

Concretizaremos este pensamento no desenvolvimento dos diferentes momentos da espiral da gestão, demonstrando a possibilidade e utilidade em tirar partido do pensamento incremental e conciliando-o com a inovação exigida pelos ritmos de mudança.

Como se aplica e que importância tem para o funcionamento dos serviços públicos esta abordagem?

As organizações da Administração Pública acumulam uma história de “atribuições” e “competências” fixadas externamente à responsabilidade da condução da actividade decorrente das mesmas, o que induz, a prazo, à desresponsabilização pela relação finalidade/objectivos, bem como à ausência de avaliação de resultados, não apenas na óptica dos seus efeitos, mas também dos custos inerentes aos mesmos. Esta prática, se bem que contestada do ponto de vista conceptual, truncou o processo

## Serviço Público

gestionário, com efeitos nefastos na eficácia e eficiência organizacionais e no insuficiente desenvolvimento de técnicas capazes de garantir aquele processo.

Neste contexto, torna-se necessário reforçar a capacidade de desenvolvimento de visões de futuro em cada organização e a prática de avaliação, não apenas dos resultados da acção, mas também do estado dos sistemas sobre os quais se actua, pondo em prática uma gestão assente num pensamento estratégico, capaz de tirar partido das oportunidades e contornar ameaças, fazendo apelo a aptidões do foro afectivo e não apenas racional, como a intuição.

Nesta acepção, as principais etapas da gestão, que vão do desenvolvimento da visão da identidade e da missão da organização à avaliação dos resultados, numa óptica de eficácia e também de impacto, serão objecto de tratamento desenvolvido.

Porém, a Administração não pode esquecer a sua tradição, sob pena de correr o risco de repetir erros, desnecessariamente. Cada organização também não o pode fazer. Não é desejável ignorar análises e instrumentos já desenvolvidos que podem carecer de ajustamentos, mas não justificam um investimento a partir do zero. A ideia vulgarizada de atraso da Administração facilita o esquecimento dos bons processos desenvolvidos, provocando custos significativos na repetição de trabalhos, quantas vezes menos profundos e úteis do que outros já existentes. Além disso, a repetição a partir do zero não motiva e não é inovação, sequer.

Esta reflexão, válida num âmbito mais vasto, deve ser tida em consideração no processo gestonário, particularmente na Administração Pública, justificando a chamada de atenção para a imagem da espiral no seu desenvolvimento.

### **3.1. Da visão à avaliação**

A identidade e missão de uma organização não são conceitos objectivos, mas sujeitos ao entendimento conjuntural e comportamento estratégico de diferentes actores organizacionais. Significa, assim, que a leitura da razão de ser da organização varia no tempo e com os grupos em causa, que expressam visões específicas sobre a questão.<sup>17</sup>

O ciclo/espiral da gestão deve partir da concertação entre estas visões, definir alvos ou objectivos estratégicos e linhas estratégicas de acção, garantir a sua aplicação mediante a fixação de objectivos operacionais e o desenvolvimento de dinâmicas de acção potenciadoras de capacidades e exploradoras de oportunidades, ajustar as políticas de recursos e a disponibilização e afectação dos mesmos, em quantidade e qualidade, de acordo com aqueles objectivos, acompanhar e corrigir caminhos em função de oportunidades e/ou desvios, avaliar resultados quer ao nível dos objectivos estratégicos quer dos operacionais.

Este percurso não tráz em si nada de novo, nem o que é desejável e necessário tem que trazer novidade conceptual, mas chama a atenção para o papel essencial da gestão no assegurar o seu desenvolvimento de forma pró-activa e dinâmica. De facto, trata-se de um papel que só o sistema directivo pode garantir e da sua ausência ou

---

<sup>17</sup> Estes conceitos serão desenvolvidos no ponto 4.2. e podem ser consultados no glossário, em anexo próprio.

insuficiência resultam as maiores queixas nas e sobre as organizações da Administração Pública.

A sequencialidade com interacção e elevação sistemática de nível, neste caminho que, do ponto de vista conceptual, parte da visão até à avaliação para retomar a redefinição da primeira e restabelecer as dinâmicas adequadas de acção, constitui uma espiral de gestão apta a tirar partido do saber acumulado e dos novos desafios que sistematicamente vão aparecendo.

Da visão à avaliação corresponde, pois, a dois pontos nucleares da acção, com fortes intersecções e fundamentais para uma acção conseqüente. Trata-se, no essencial, de levar à prática o conceito de centrar no destinatário/cliente o todo organizacional, subordinando os meios aos fins, ou seja, revitalizando a razão de ser da organização, dando sentido ao que se faz..

A chamada de atenção para a importância deste percurso e dos seus dois pontos fulcrais na gestão dos serviços públicos atinge a principal fragilidade directiva, expressa com enorme frequência pelos colaboradores internos e pelos cidadãos, (enquanto contribuintes e destinatários da sua acção): não se sabe para onde se vai e não se avalia o que se faz. Ou seja, a acção desenvolvida não tem frequentemente um sentido claro e inequívoco e os serviços perdem-se em múltiplas funções e actividades, não sendo capazes de explicitar o que é essencial e secundário face à sua missão específica. Os seus resultados não são testados face aos seus efeitos reais sobre os problemas que, em princípio, seriam objecto de intervenção, nem avaliados em função dos custos envolvidos.<sup>18</sup>

É fundamental reforçar a visão da missão e propósitos organizacionais, canalizando os esforços para a sua concretização ao mesmo tempo que garantindo o fim do ciclo da gestão, ou seja a avaliação, sem a qual não é possível validar caminhos e opções ou modificar rumos.

### **3.2. A interacção do diagnóstico e da acção**

Longe vai o tempo em que a acção podia esperar por estudos aprofundados que ajudassem a garantir que as decisões eram as mais correctas, nomeadamente de análise do ambiente e diagnóstico interno, enquanto estudo sistemático do estado da organização “aparelho”.<sup>19</sup>

Os ritmos de mudança exigem hoje respostas rápidas pouco consentâneas com processos demorados, sequenciais e condicionantes da acção.

Como compatibilizar a urgência das decisões com a sua fundamentação? A existência de sistemas de monitorização permanente, suportados em adequados sistemas de

---

<sup>18</sup> O estudo realizado pela Missão para a Reforma da Organização Territorial do Estado ilustra bem esta dispersão ao evidenciar a diversidade de destinatários e de funções consideradas nucleares na missão do organismo. Ver Relatório Final, MREAP, 2001.

<sup>19</sup> Entende-se por diagnóstico a determinação do estado da organização tendo por referência os desafios com que se confronta face à leitura da sua identidade e missão específica, quer pelos resultados obtidos, quer pelo grau de satisfação e coesão internos. Ver Cap.5 - Diagnóstico Organizacional.

## Serviço Público

informação, de acordo com modelos concebidos e em evolução de acordo com as necessidades de avaliação e controlo, permitem que a actividade de diagnóstico seja uma prática regular, sem prejuízo de momentos em que o mesmo é mais aprofundado.

Deste modo, o diagnóstico passa a ser uma actividade influenciada pelos constrangimentos directos encontrados na acção e influencia esta de modo imediato, verificando-se uma constante interacção diagnóstico/acção/diagnóstico. O diagnóstico entrou assim no dia a dia da gestão, enquanto processo sistemático de avaliação, dando origem a correcções regulares da acção em curso e, mesmo, a alterações profundas nos caminhos previstos.

Neste sentido, não há diagnósticos “puros”, no sentido da sua independência da visão da gestão. Pretende-se, contudo, que estes sejam criativos e abram portas para soluções novas.

Não se pode, assim, localizar o diagnóstico, no ciclo de gestão, apenas como uma fase situada no tempo, pois o seu contributo e actualização faz-se ao longo daquele. No entanto, e de acordo com o maior ou menor grau de instabilidade ambiental, esta visão não retira relevância a momentos de maior concentração na avaliação do estado da organização, quer porque se concentraram problemas, quer porque se torna útil ponderar os desafios emergentes, (re)clarificando estratégias de “negócio” e, conseqüentemente, de desenvolvimento organizacional.

A própria acção deve ir influenciando sistematicamente a leitura do estado da organização numa atenção constante ao aproveitamento de oportunidades e superação de problemas.

A dinâmica actual da gestão passa por esta relação dialéctica que exige bons sistemas de informação, intuição e rapidez nas decisões, comunicação e interacção entre actores.

### **3.3. A concretização da noção de sistema directivo**

Pelo pensamento expresso sobre o processo gestor é óbvio que se tem subjacente que a sua condução pressupõe pilotagem, mas que a sua concretização carece de diferentes contributos que não se esgotam no papel da direcção de topo de uma organização. Trata-se, e cada vez mais, de um processo que tem de ser partilhado e participado, com níveis e papéis complementares, capazes, em conjunto, de dar sentido à acção, de concertar e mobilizar vontades e garantir sucesso nos resultados externos e no clima interno.

Assim, uma correcta gestão pressupõe o funcionamento de um sistema do qual fazem parte a direcção de topo, os dirigentes intermédios e directos e todos os colaboradores enquanto são chamados a participar na tomada de decisões.

A adequação da estratégia, a capacidade da sua correcta concretização, mesmo a fiabilidade da avaliação, resultam da concertação de interesses, vontades e conhecimentos que não é, hoje, possível menosprezar.

É comum considerar-se que cada vez mais as decisões têm que ser tomadas a níveis mais baixos da organização, em plano próximo dos destinatários da acção da mesma, mas também não faz menos sentido que a viabilidade desta decorre da fixação de orientações globais claras.

Por outro lado, cada vez mais a complexidade e mutabilidade das realidades sobre as quais se actua exige que os níveis de coordenação, ou seja, os dirigentes intermédios das organizações, se assumam como reais responsáveis por subsistemas objecto de intervenção ou organizacionais e não, apenas, como agregadores de partes (numa lógica somatória), gerindo articulações e fenómenos emergentes nos interstícios do sistema.

De facto, a responsabilização pelo estado de sistemas, que ganha particular acuidade nas organizações públicas, qualquer que seja a sua dimensão e inserção em sistemas maiores (metasistema), exige uma lógica em que se joga a actuação das partes que a compõem, as suas relações e, ainda, os espaços aparentemente vazios (interstícios) mas onde se desenvolvem realidades emergentes. Esta visão acarreta uma atenção particular às relações e às novas realidades, que abandona o paradigma de que a coordenação é somar as partes, orientando-as e integrando-as num conjunto pré-definido. Ou seja, o todo é mais do que a soma das partes e estas podem ter grande autonomia no seu âmbito de responsabilidade. O que fica na responsabilidade específica dos níveis de coordenação consiste em garantir as articulações e a resposta às novas realidades emergentes nos interstícios.

Esta visão sistémica da organização, permite o reforço da autonomia das unidades de base, ou seja, dos dirigentes directos e suas equipas, ao mesmo tempo que exige o reforço e especificidade da função de direcção intermédia e de topo.

Esta revalorização dos níveis de gestão e da sua complementaridade pressupõe, contudo, uma direcção ou liderança do próprio sistema de gestão, da responsabilidade do órgão de direcção máxima.

O modelo de gestão definido pressupõe práticas de direcção consonantes, negociadas, pouco compatíveis com a gestão hierárquica, apta a emanar directivas, mas pouco eficaz para garantir coordenações e concertação de perspectivas e interesses e, muito menos, de motivações e implicações gestionárias.

Esta noção de sistema directivo implica diferentes papéis complementares, gestão do sistema, novas práticas de direcção e valores de confiança e respeito mútuo, que consolidem um trabalho partilhado e cooperativo.

### **3.4. A decisão como produto do sistema de direcção**

Tal como o produto do sistema de produção são os bens ou serviços que concretizam a missão de uma organização em cada conjuntura e os produtos do sistema de gestão de recursos são os diferentes recursos de que a organização faz uso no desenvolvimento da sua acção, o produto do sistema de direcção são decisões que suportam o funcionamento e desenvolvimento da organização.

## Serviço Público

A clarificação da decisão como o produto da actividade da gestão pressupõe a expectativa de que sejam tomadas as decisões certas, nos momentos e locais certos, e que seja por este resultado (qualidade das decisões) que se avalia o desempenho do sistema directivo.

Esta consciência acarreta a necessidade de se considerar a *informação* como matéria prima do processo de tomada de decisão e que esta seja disponibilizada no tempo certo e na forma adequada; ou seja, a necessidade da definição e o funcionamento de um verdadeiro sistema de informação de apoio à gestão. Tal significa a clarificação do conteúdo e das formas de tratamento e apresentação da informação mais facilitadoras da tomada de decisão. Esta função não se tem mostrado fácil, começando pela capacidade de ir definindo, sem ambiguidade, as necessidades, o que exige o acumular de experiência não apenas em gestão, em geral, mas também nos conteúdos de acção em causa (“negócios”) e um real empenhamento do sistema directivo. Também não é fácil perante os ritmos de obsolescência da informação, exigindo fontes e canais certos e activos, tirando partido da informação resultante da própria acção da organização, que deve ser preservada e tratada também com este motivo. Também não é fácil pelo que exige de conhecimento global da organização e de visão estratégica do seu futuro, permitindo que a inovação no sistema de informação acompanhe e mesmo contribua para o mesmo.

A tomada de decisão com qualidade pressupõe que se equacionem os **intervenientes** na tomada de decisão, quer externos quer internos á organização, em função da natureza da decisão em causa. De facto, aquela não resulta apenas e essencialmente de informação formal, mas, também, de contributos pessoais, com toda a subjectividade inerente aos mesmos, resultantes de visões e interesses próprios. Aos níveis de decisão adequados compete construir uma leitura de conjunto, global, fundamentada na leitura das diferentes perspectivas e à luz de referenciais organizacionais, como é a própria visão da missão e o conjunto de orientações de nível superior.

A participação na tomada de decisão é tanto mais importante quanto se deve ter em conta que a qualidade das decisões não é uma característica técnica (no sentido de uma apreciação inerente à sua lógica) mas anda associada à sua capacidade de transformar o real, ou seja, de dar origem a acções. Ora esta passagem à acção tem que ver com a capacidade de fazer agir e esta ou é possível pela força ou pela influência e/ou convencimento da sua correcção e/ou utilidade. Como a força ou autoridade é cada vez menos um motor de acção dos outros e a inteligência e a afectividade são factores cada vez mais presentes, a necessidade de que as decisões sejam sentidas como positivas impõe-se.

O envolvimento dos diferentes actores surge, assim, como uma necessidade dupla: para garantir uma decisão mais fundamentada, mas, também, mais apta a passar à acção.

Pode, assim, concluir-se que a decisão pode e deve ser avaliada pela acção provocada, ou, em última instância, de acordo com as transformações operadas. Esta questão é extremamente importante na Administração Pública, pois a tomada de decisão implica custos e assiste-se, com frequência, a uma proliferação de decisões sem consequências práticas. Tal não significa, contudo, que, ao inverso, se não assista ao arrastar de problemas, sem que sobre os mesmos sejam tomadas quaisquer decisões.



Não constitui, pois, questão de somenos importância a ponderação do processo de tomada de decisão, incluindo a participação e comunicação/difusão das decisões, da avaliação das decisões tomadas ou da sua ausência e dos mecanismos logísticos, incluindo a criação de rotinas, que as facilitem.

### **3.4.1. A intuição e a aprendizagem na rapidez das decisões**

A decisão carece de um sistema de informação tecnicamente potente, amplo no seu conteúdo e simples na sua apresentação, capaz de, com grande agilidade, dar resposta às mais diversas questões, quer relativas ao ambiente da organização, nas suas diferentes dimensões, quer ao seu funcionamento interno.

No entanto, quando se fala em sistema de informação de suporte à gestão reflecte-se apenas, normalmente, a informação formal, ou seja, aquela que pode estar armazenada independentemente da sua forma (textual ou numérica) e dos seus modos de apresentação mais ou menos sofisticados. E, mesmo neste âmbito mais técnico e formal, é de realçar dois pontos fracos: a actualidade da informação e a capacidade de escolha e síntese.

Ora, a realidade revela-se muito mais abrangente nas fontes de informação e, de algum modo, também mais informal. De facto, os gestores eficazes nas suas decisões, no que respeita ao tempo e qualidade das mesmas, são fortemente influenciados pelas redes de informação informais de que participam, estimulam contactos informais e decidem muito na base da sua própria intuição, sem dúvida construída na base de experiências acumuladas.<sup>20</sup>

Gerir é mais que complicado, é uma actividade complexa, sujeita a grande pressão do tempo, que requer grande capacidade de avaliação e intuição, utilização de meios de comunicação verbal e uma orientação para a acção que, em muitos casos, não se compadece com reflexões analíticas muito prolongadas.<sup>21</sup>

Não é por acaso que trabalhos mais recentes vêm reforçando o papel da emoção, da afectividade, na tomada de decisão em geral e, também, na gestão.<sup>22</sup>

### **3.4.2. O valor das decisões: avaliação**

De uma forma directa poder-se-ia dizer que a qualidade da decisão se avaliaria pela pertinência, temporalidade e localização da mesma. Na verdade, sendo importante que as decisões sejam tomadas no local certo, evitando demoras e permitindo respostas rápidas da organização, nomeadamente para o exterior, no tempo certo, de modo a não se perderem oportunidades, e que as mesmas possam ser tecnicamente consideradas as mais adequadas ao desafio/problema em causa, estes critérios não

---

<sup>20</sup> Ver Henry Mintzberg, *Le management Voyage au Centre des Organisations*, Pg 73 a 91, Hémisphère gauche et planification hémisphère droit et management

<sup>21</sup> Ver Hervé Sérieyx *Le big Bang des Organisations. Quand l'entreprise, l'Etat, les Régions entrent en Mutation*, Pg 208 a 224. La pensée complexe.

<sup>22</sup> Ver António Damásio *O Erro de Descartes. Emoção, Razão e Cérebro Humano* e *O Sentimento de Si. O Corpo, a Emoção e a Neurobiologia da Consciência* ou Daniel Goleman *Inteligência Emocional*.

## Serviço Público

são suficientes. É necessário, de facto, ter-se como referência os resultados alcançados com as mesmas, o que pressupõe avaliar quais as que se traduziram em acções efectivas e, transformando-se em acção, que resultados decorreram da sua aplicação.

Peter Drucker diz mesmo “A menos que uma decisão tenha degenerado em trabalho, não é uma decisão; é, na melhor das hipóteses, uma boa intenção”<sup>23</sup>.

Esta questão é particularmente relevante na Administração Pública onde se tomam demasiadas decisões sem acções subsequentes, com perda de recursos inerentes pelo menos à tomada de decisão e de credibilidade no sistema directivo.

Importa, assim, pôr no centro das preocupações da gestão a avaliação das decisões, (entendida esta na acepção do seu impacto sobre a organização) e dos seus resultados. Neste contexto, a atenção ao processo de tomada de decisão revela-se tão importante quanto a decisão em si, pois é geradora das condições de mobilização para a acção, tal como o acompanhamento da sua aplicação é condição de reformulação e, consequentemente, de eficácia.

---

<sup>23</sup> Peter Drucker *Sobre a Profissão de Gestão*, Pg 43

## **4. A ESTRATÉGIA EM SERVIÇOS PÚBLICOS**

### **4.1. Gestão e pensamento estratégico na Administração Pública**

Frequentemente ainda aparecem dúvidas quanto à necessidade e viabilidade de uma gestão e/ou pensamento estratégicos na Administração Pública, particularmente ao nível organizacional.

Procuraremos demonstrar que não apenas é fundamental a sua prática, como esta exige a aplicação de conceitos e instrumentos adaptados à sua especificidade.

Entendendo estratégia enquanto visão para o futuro, escolha entre cenários possíveis, alvos e objectivos estratégicos traduzidos em mudança de estado da organização e caminho ou percurso delineado com vista àqueles objectivos, dificilmente se poderá considerar serem estas posturas inadequadas ou impossíveis, hoje, nos serviços públicos.<sup>24</sup>

Se as organizações, em geral, e as empresas, nomeadamente, se viram forçadas a pôr nas suas preocupações centrais não apenas a garantia do seu correcto funcionamento no presente, mas a garantia da sua sobrevivência futura, face aos ritmos de mudança a que são sujeitas, esta dupla preocupação não pode deixar de ser assumida pelos serviços públicos. De facto, aos serviços públicos torna-se hoje vital uma constante atenção, de acordo com as políticas públicas de governo, a novos problemas e exigências. A visão de futuro, a adaptação a novas políticas, o acompanhamento da evolução e tendências manifestadas nos sistemas que são objecto da sua acção, o aproveitamento de novos recursos, têm que constituir preocupações centrais numa gestão pública.

A gestão estratégica passou a constituir instrumento de adaptação e, portanto, de sobrevivência (mesmo que, muitas vezes, a “morte” se prolongue por processos artificiais), nas organizações da Administração Pública. Só uma atitude prospectiva das tendências político-sociais, pró-activa na antecipação da preparação de respostas a problemas novos, orientada para alvos exigentes e precisos mas flexível face a novas oportunidades e orientações, permite hoje uma posição saudável dos serviços públicos. É possível e desejável, então, conhecer conceitos e instrumentos de análise estratégica, mas é necessário e urgente, também, (para não se cometerem erros graves) a consideração da natureza própria dos serviços públicos. Exige-se, assim, um esforço de adaptação e operacionalização específica.

Pela prática, relativamente frequente, de importação tardia de conceitos para a Administração, importa distinguir o planeamento estratégico da gestão e o pensamento estratégico, sem menosprezar os contributos do primeiro, em situações de maior estabilidade. Porém, a instabilidade da acção da Administração Pública, acrescida por factores de mudança política, requer, necessariamente, uma atitude de evolução mais dinâmica que planeada, fazendo apelo a uma capacidade de pensamento e conseqüente gestão estratégica.

---

<sup>24</sup> Ver conceitos de objectivo estratégico e orientações estratégicas no glossário em anexo.

#### 4.2. Construção e partilha da identidade e missão

A desactualização e instrumentalização dos elementos organizacionais considerados estruturantes das organizações, em resultado dos ritmos de mudança nos seus contextos, obrigou a ciência e as práticas de gestão a desenvolverem novos referenciais organizacionais, sendo paradigmáticos os conceitos de identidade e de missão.

Trata-se de encontrar quadros de referência a partir do que há de essencial na razão de ser da organização, algo que consiga apresentar alguma estabilidade e, por isso, nortear e, mesmo, incentivar ao seu desenvolvimento e constituir-se como núcleo agregador dos seus actores.

No caso das organizações da Administração Pública, estes conceitos têm toda a pertinência, sendo, contudo, determinados por elementos de operacionalização próprios. Por outro lado, e face à importância de relevar, nos serviços públicos, a dimensão externa da organização, utilizaremos estes conceitos na sua aplicação à relação e entendimento da organização vista do exterior.

Importa, assim, começar por definir e operacionalizar o conceito de identidade, enquanto conceito mais amplo, integrador das respostas essenciais à determinação da razão de ser de uma organização, das suas articulações e limites.

Por *identidade* entender-se-á assim o conjunto de elementos essenciais que permitem a caracterização de uma organização em relação ao seu meio envolvente, definindo a sua razão de ser e limites de acção. A identidade é, assim, entendida como o conjunto de características que permitem identificar a organização na relação com o tipo de problemas ou necessidades a dar resposta, ou com os seus destinatários, com a finalidade última da sua acção, com outras entidades que actuam em situação de concorrência ou complementaridade e os limites e padrões a que está sujeita a sua acção. É nesta acepção que se considerou que a identidade deve ser definida a partir da clarificação do sistema objecto de intervenção (onde actua); das finalidades a prosseguir na evolução/mudança do estado do mesmo (para quê); da caracterização do papel específico da organização em causa naquelas transformações por relação com o papel de outras entidades que agem sobre o mesmo sistema (como); da identificação dos diferentes tipos de entidades naquela situação (com quem) e do respectivo tipo de relações com a organização em análise (complementaridade, concorrência, subsidiariedade e outras); limites de natureza institucional à sua acção e padrões de referência na análise do estado do sistema objecto (com que limites e face a que padrões).<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Questões apresentadas em “Um novo modo de olhar as organizações”, Cap. 2. ponto 2.1.

Identidade Organizacional

<b>QUESTÕES?</b>	<b>RESPOSTAS</b>
ONDE ?	Sistema objecto de intervenção
PARA QUÊ ?	Finalidade
COMO ?	Papel: Garantir / Contribuir
COM QUEM ?	Relações: Tipo de relações / Parcerias
COM QUE LIMITES ?	Limites institucionais
FACE A QUE PADRÕES ?	Padrões de avaliação do sistema objecto

Fig. 4.1.

Nas organizações da Administração Pública tradicionalmente definidas em função de atribuições e competências numa perspectiva basicamente jurídica, dependente de uma visão hierárquica, centrada no funcionamento interno e de leitura restritiva (o que é permitido fazer), importa vincar e desenvolver uma postura de acção virada para as necessidades e problemas sociais, aberta a novas exigências e a articulações.

A consciência partilhada da identidade constitui um instrumento potente de viragem para o exterior e de consciência, também, dos limites decorrentes da inserção em sistemas mais vastos. Esta noção de pertença, de autonomia e de relação, em simultâneo, confere complexidade à inserção organizacional, mas é vital para uma correcta gestão do seu desenvolvimento.

As organizações da Administração Pública têm uma identidade própria, mas que resulta da pertença a meta sistemas. Esta inserção tem que ser clara. Têm um papel social que se traduz numa responsabilidade de garantir ou contribuir para o estado de um sistema social, que representa mais do que um potencial mercado ou potenciais “clientes”. Esta responsabilidade exige partilha e cooperação incentivando relações de parceria. Sobre aquela responsabilidade é necessário prestar contas (directa ou indirectamente), sendo esta avaliação sujeita a padrões de referência de natureza técnica (definidos cientificamente por organizações credíveis) ou expressos apenas em juízos de valor expressos de diversas formas pela sociedade.

Por fim, estão inseridas num aparelho mais vasto que é a Administração Pública, ligadas a um ministério, dependentes de orientações mesmo de nível europeu. Esta inserção institucional impõe limites relativos a orientações políticas e de administração de recursos, mais ou menos detalhados, a que é necessário estar atento e conhecer, determinando a margem de liberdade própria.

## Serviço Público

Por *missão* pode entender-se a resposta às três primeiras questões atrás identificadas (sistema objecto, finalidade e papel específico), permitindo caracterizar a razão de ser última da organização. Constitui, assim, uma parte da identidade, mais centrada na finalidade, o que pressupõe a identificação prévia do sistema objecto e a caracterização da responsabilidade própria na sua evolução.<sup>26</sup>

### Missão da Organização

Aqui insere-se a fig 4.2 (Ficheiro: Figura4.2.cdr - versão 9 do corel draw), mantendo a sua proporção original, centrando-a, dando-lhe uma largura (a da sua esquadria) de 10 cm ou quando inferior a largura do texto na sua versão final (para impressão). Todo o texto (originalmente em fonte Arial) está convertido em curvas.

Fig. 4.2.

Como acontece com o conceito de identidade e, de uma forma mais direccionada, o conceito de missão, assim entendido, constitui um instrumento de criação de uma visão comum, de apelo à evolução organizacional, de focalização nos problemas e necessidades sociais e, conseqüentemente, nos destinatários, de exigência na avaliação dos resultados pelos seus efeitos na realidade.

Não importa, contudo, garantir apenas a definição da identidade e da missão de uma organização, mas, sobretudo, que estes instrumento sejam assumidos e utilizados como quadro de referência para o desenvolvimento da mesma, o que pressupõe que o seu *processo de construção* e actualização se faça gerando consensos e fundindo-se numa cultura organizacional global.

Esta questão é particularmente importante nos organismos públicos, tendo em conta a frequente fluidez no entendimento das suas funções e destinatários, gerando sobreposições e zonas de “não resposta”, com as conseqüentes ineficácia e ineficiência da Administração.

A resposta ao desempenho adequado do papel do Estado passará necessariamente pela clarificação das fronteiras de responsabilidade de cada um dos serviços que compõem a Administração Pública, garantindo as adequadas parcerias na concretização das finalidades visadas, no que respeita ao estado dos sistemas objecto da sua acção.

Esta análise não é, porém, meramente racional e objectiva, pois joga com as percepções, imagens e juízos de valor que variam de indivíduo para indivíduo, de grupo para grupo e de acordo com as conjunturas concretas. Daí, a maior relevância a dar aos processos geradores de leituras consensualizadas.

### 4.3. Sistema objecto de acção e áreas de actuação

As empresas preocupam-se com a análise dos seus mercados actuais e potenciais, sabendo que boa parte do seu sucesso económico depende de um correcto conhecimento e domínio dos mesmos. A segmentação dos mercados constituiu objecto de desenvolvimento de técnicas específicas de análise com vista à determinação das áreas de negócio e dos diferentes grupos de clientes.

<sup>26</sup> Ver conceito de missão no glossário em anexo.

## Serviço Público

A clarificação do *sistema objecto* de acção de cada organização pública constitui, também, elemento essencial para que se possa garantir e tirar as adequadas consequências do conhecimento, sistematicamente actualizado, do estado do mesmo.

Parece óbvio o conhecimento, por parte de cada organização, do seu sistema objecto de intervenção. A realidade demonstra-nos, contudo, imprecisões e diferenças de percepção geradoras de equívocos e, em última análise, de estratégias divergentes. Esta situação decorre, em grande parte, de uma história de centramento dos serviços mais no que têm que fazer (produtos), do que nas necessidades e públicos-alvo, a satisfazer.

São exemplos de sistemas objecto de intervenção, o sistema de saúde de uma área geográfica (caso de um centro de saúde), o sistema de ensino básico e secundário de uma região (no caso de uma direcção regional de educação), o sistema científico e tecnológico nacional (no caso do Ministério da Ciência e Tecnologia), tendo que chamar a atenção para a necessária clarificação do seu conteúdo.

O estudo e “segmentação” do sistema objecto de acção exige normalmente um duplo olhar - na óptica dos problemas e necessidades sociais existentes ou emergentes e na óptica dos diferentes tipos de população-alvo – ou, ainda, uma outra óptica centrada nos próprios elementos de gestão do sistema em causa.

Os dois primeiros *focos de observação* – problemas/necessidades e públicos-alvo –, analisados complementarmente em função da realidade própria de cada organização e das preocupações de gestão decorrentes da leitura conjuntural da identidade e missão da mesma, apresentam-se, geralmente, capazes de permitir identificar as potenciais áreas de actuação, correspondendo estas a subsistemas sociais com características autónomas, pelo que exigem actuações próprias.

Entende-se assim por *área ou domínio de actuação*, a par do conceito de área de negócio aplicado no mundo empresarial, a realidade ou subsistema social integrante do sistema objecto de acção de uma organização, caracterizada por uma determinada necessidade e/ou população-alvo, potencialmente objecto de acção da mesma, carecendo, face às suas especificidades, de actuações próprias.

São exemplos de áreas de actuação as necessidades de formação de base académica, as necessidades de actualização ou aprofundamento de conhecimentos, ou, numa óptica de população-alvo, os jovens, os adultos sem qualificação profissional, os activos.

### Áreas ou Domínios de Actuação

Aqui insere-se a fig 4.3 (Ficheiro: Figura4.3.cdr - versão 9 do corel draw), mantendo a sua proporção original, centrando-a, dando-lhe uma largura (a da sua esquadria) de 10 cm ou quando inferior a largura do texto na sua versão final (para impressão). Todo o texto (originalmente em fonte Arial) está convertido em curvas.

Fig.4.3.

Sabido que todas as organizações têm, tendencialmente, recursos escassos face aos potenciais negócios, e que esta questão é particularmente sensível em organizações públicas, que, por natureza, respondem a necessidades sociais, uma consequência imediata da análise do sistema objecto reside, naturalmente, na necessidade de opções

## Serviço Público

entre as áreas de actuação identificadas. O estabelecimento de *prioridades* deverá fazer-se tendo em conta, nomeadamente, os seguintes *critérios*:

- prioridades políticas, superiormente definidas;
- efeitos negativos da “não acção”;
- capacidade de resposta da organização tendo presentes as suas competências e recursos;
- impactos potenciais da actuação;
- carácter estratégico da acção, no sentido da preservação de oportunidades de sobrevivência e desenvolvimento futuro;
- credibilidade da organização junto dos seus destinatários/ públicos actuais.

O conjunto destes critérios deverão dar garantias à organização de que a estratégia definida em relação ao conjunto das áreas de actuação lhe asseguram o presente e a sobrevivência futura, articulando adequadamente áreas nucleares com áreas estratégicas e, mesmo, de experimentação. Deste *mix* estratégico depende o presente e o futuro da organização.<sup>27</sup>

Entende-se por *áreas nucleares*, campos de actuação onde foi acumulada experiência e ao serviço dos quais foram afectos recursos, desenvolvidas expectativas e onde se podem, portanto, fazer incidir esforços de eficiência. Se a organização deixar de lhes responder será certamente questionada, no seu presente.

*Áreas estratégicas*, constituem desafios a que a organização não pode deixar de responder face à sua missão, pois vão necessariamente ser vitais para o seu futuro. No entanto, a falta de experiência de actuação nas mesmas torna vulnerável a sua capacidade de resposta e é susceptível de menor aceitação. Torna-se, assim, indispensável centrar a atenção no reforço de capacidades e recursos adequados e na qualidade e aceitabilidade dos novos produtos/serviços disponibilizados.

Por *áreas experimentais* entende-se a exploração a título experimental (como o nome indica) de novas áreas de actuação, sem certeza do seu papel e significado futuro, com a preocupação de não perder oportunidades e alimentar capacidades que permitam estar apto a actuar se as mesmas se vierem a revelar de natureza estratégica para a organização.

Esta grelha de leitura deve aplicar-se a outros níveis de análise, nomeadamente aos objectivos e produtos/serviços, pelo que será retomada adiante.

### Tipologia das Áreas de Actuação

Aqui insere-se a fig 4.4 (Ficheiro: Figura4.4.cdr - versão 9 do corel draw), mantendo a sua proporção original, centrando-a, dando-lhe uma largura (a da sua esquadria) de 10 cm ou quando inferior a largura do texto na sua versão final (para impressão). Todo o texto (originalmente em fonte Arial) está convertido em curvas.

Fig.4.4.

<sup>27</sup> Adaptado da matriz do Boston Consulting Group (BCG), in BCG (1980), *Les Mécanismes Fondamentaux de la Compétitivité*, Hommes et Techniques



#### 4.4. A identificação e análise dos destinatários da acção

Para as empresas ou organizações do sector privado em geral, os destinatários da sua acção são os clientes, sendo importante a sua caracterização e tipificação de modo a especializar os produtos (bens ou serviços) em função das suas exigências e expectativas.

Esta situação é mais complexa nas organizações públicas, pois os destinatários da sua acção apresentam diferentes estatutos em relação à organização em causa, para além de que cada organização tem diferentes tipos de destinatários.

Qualquer organismo público tem, por natureza, o governo como potencial e normalmente primeiro destinatário da sua acção, em geral, e de alguns dos seus produtos, em particular. Apesar da ambiguidade na classificação dos diferentes tipos de entidades existentes na Administração Pública (direcções-gerais ou equiparado, institutos ou equiparado, fundações, comissões ou conselhos, estrutura de projecto ou de missão), poder-se-á dizer que as organizações que centram a sua acção na preparação, acompanhamento ou avaliação das políticas públicas (direcções-gerais em particular) têm como primeiro destinatário o governo. Mesmo as entidades que asseguram a prestação de serviços públicos (institutos, por exemplo), têm muitas vezes no governo não apenas o “dono” mas o destinatário de alguns dos produtos do seu trabalho.

Por outro lado, os *cidadãos individuais ou entidades*, enquanto colectivo, assumem em relação aos serviços públicos diferentes tipos de relação, desde relações de cidadania (de quem exerce os seus deveres e os seus direitos em relação ao Estado - eleitor, serviço militar, por exemplo), à relação específica de contribuinte (enquanto agente activo do exercício do papel redistribuidor do Estado), à relação de cliente ou utente de um serviço público (quando se dirige ao mesmo para adquirir esse serviço), à relação de beneficiário de um serviço (estudante numa escola pública, por exemplo).

Estes diferentes tipos de relação - cidadania, cliente, contribuinte, beneficiário, utente – determinam, necessariamente, direitos e deveres específicos, não sendo claro que os direitos enquanto cliente são maiores do que enquanto cidadão-contribuinte ou cidadão-utente-beneficiário, sendo naturalmente diferentes.

O que está em causa é, mais uma vez, o papel do Estado e a relação deste com a sociedade, em geral, e cada cidadão ou grupo de cidadãos, em particular, sendo fundamental a determinação, num quadro de assunção dos direitos e deveres de cidadania, da natureza e tipo de relação entre as partes.

Neste contexto, torna-se pois fundamental que cada organização tenha claro quem são os diferentes destinatários da sua acção e que tipo de relação é própria de cada relação, assumindo os consequentes deveres e direitos.

É de salientar ainda que os serviços públicos não podem escolher ou negar “clientes”, nem considerar apenas os que procuram os seus serviços. Pelo contrário, é sua responsabilidade ir ao encontro dos destinatários da sua acção, actuando muitas vezes preferencialmente junto de quem não chega a procurar os serviços.

## Serviço Público

Por fim, é de salientar que para muitos serviços públicos, ou para alguns domínios da sua acção, o destinatário final é a *sociedade* em geral, como é o caso da maioria das matérias ligadas à soberania, como a segurança ou a defesa.

Para além da identificação do tipo de destinatários da acção de um serviço público, importa ainda que este, partindo da caracterização do sistema que é objecto da sua acção, identifique os grupos-alvo específicos que pelas suas características exigem uma actuação própria. Cada organização, em função da natureza específica da sua missão, encontra os critérios adequados de *segmentação dos destinatários* da sua acção. Esta análise é essencial para a resolução efectiva dos problemas, adequando as respostas da organização aos objectivos e condições de partida, começando por ser condição indispensável ao próprio conhecimento da realidade.

Como se referiu aquando da análise das áreas ou domínios de actuação, estas podem coincidir com as populações-alvo, se este critério se mostrar o mais adequado logo à partida, o que, aliás, corresponde a uma tendência relativamente forte, embora não se possa generalizar.

### **4.5. Assunção das políticas públicas**

As organizações, em geral, e as empresas, em particular, precisam de estar atentas ao seu ambiente e, de algum modo, podem ter que fazer depender a sua acção e desenvolvimento de níveis superiores de decisão, se têm conselhos de accionistas ou outros órgãos deste tipo dos quais depende a aprovação da estratégia. Para além disso, a estratégia é definida tendo em conta as oportunidades e ameaças para o “negócio”. Para os serviços públicos, a análise do ambiente é importante, mas não suficiente. As orientações superiores, quer emanem directamente do governo ou de outros órgãos de soberania, constituem enquadramento fundamental da acção e da margem de liberdade.

Como referido na caracterização da identidade de um serviço público, um dos seus elementos essenciais é a explicitação dos limites institucionais da sua acção, decorrentes em particular da pertença a um meta sistema (que é a Administração Pública) subordinado ao poder político exercido pelo governo, mas também da pertença a um macro sistema sectorial (ministério), em função da natureza da sua acção. Uma e outra relação, aliás articuladas, determinam limites e impõem dependências, justificáveis pela necessidade de garantir complementaridade na acção governativa e equidade de práticas, através da aplicação de regras comuns.

Sendo discutível a eficácia e eficiência obtidas nesta lógica de gestão que vê o conjunto dos serviços públicos como um conjunto uniforme, a actuação de cada organização da Administração Pública não pode deixar de reconhecer e levar em conta, enquanto limites definidores e delimitadores da sua margem de liberdade, os enquadramentos legais ou políticos existentes.

Relevando em especial as políticas públicas relativas às finalidades últimas da Administração, a consciência crescente da complexidade dos problemas e consequente horizontalidade das mesmas políticas veio pôr em evidência a necessidade de reforçar articulações, reforço este que tem que se iniciar pela integração do contributo de cada organização (face à sua missão e identidade própria)

## Serviço Público

para as políticas públicas mais abrangentes. Assim, a assunção efectiva das mesmas, que passa pelo seu reconhecimento, constitui tarefa fundamental da gestão, prévia à fixação de objectivos e planos de acção próprios.

A esta questão não é alheia a integração de Portugal no espaço europeu, exigindo a partilha de responsabilidades em espaços mais amplos (no entendimento das políticas e compromissos que resultam da pertença à União Europeia), com reflexos no tipo e formas de acção dos serviços públicos da Administração Pública Nacional.

Neste contexto, a atenção à evolução das políticas e desafios a nível comunitário passou a ser necessariamente preocupação de qualquer dirigente de um serviço público.

É ainda de realçar, de acordo com a análise aos níveis territoriais da Administração Pública, a necessidade de ter presente as articulações, na acção dos serviços públicos, das políticas sectoriais, regionais e locais, tendo em conta preocupações de adaptação às realidades específicas, mas também de coerência e equilíbrio nacional. A gestão matricial da dimensão geográfico-territorial e sectorial constitui preocupação essencial de uma gestão centrada nos efeitos globais, de que, mesmo cada uma das organizações da Administração Pública, se não pode alhear.

Por fim, não é possível esquecer os diversos normativos relativos à gestão do pessoal da Administração Pública, aos recursos financeiros e à aquisição de bens e serviços, não só ao nível nacional, mas, neste campo, também, ao nível comunitário.

A diversidade de informação em causa, nesta análise, faz apelo a mecanismos simplificados para o seu conhecimento e manipulação, campo em que se está longe de dispor de soluções para as quais as tecnologias de informação e comunicação podem contribuir de forma decisiva. Estas soluções, de carácter mais abrangente, não dispensam uma atenção particular por parte dos dirigentes de cada serviço, agilizando a aplicação dos enquadramentos legais e, em particular, conhecendo e assumindo as consequências para a sua organização das políticas sectoriais ou afins.<sup>28</sup>

A assunção das políticas públicas, definidas pelo governo, por parte dos serviços da Administração, constitui uma questão central na relação entre uma “boa Administração Pública” e uma “boa governação”, tratada em ponto anterior. Desta relação depende, em parte, a concentração na resolução dos problemas e a eficácia na resolução dos mesmos.<sup>29</sup>

### **4.6. Análise do ambiente**

Qualquer empresa assume, hoje, ao nível do sistema de informação de apoio à gestão e da função de gestão, em si, a preocupação em acompanhar a evolução do seu meio

---

<sup>28</sup> Veja-se, como exemplos, o acesso a bases de dados de que é exemplo o DIGESTO – [www.digesto.gov.pt](http://www.digesto.gov.pt) (sistema público de informação legislativa) ou o comércio electrónico, aplicado às compras públicas.

<sup>29</sup> Ver Correia de Campos (2000), Public Administration. Public Danger or Public Good?, comunicação apresentada ao Encontro de Directores Gerais da Administração Pública, Presidência Portuguesa, já atrás citada.

## Serviço Público

envolvente, procurando estar atenta aos desafios (oportunidades e ameaças) que o mesmo lhe lança.

Também nesta matéria os serviços públicos têm não só que desenvolver preocupações idênticas, como relevar variáveis, de que salientámos, no ponto anterior, aqueles que têm natureza política, tendo em conta a sua vulnerabilidade e complexidade, em articulação estreita com a sua própria natureza e missão.

A análise do ambiente próximo ou geral de cada organização parte do pressuposto que esta tem capacidade e necessidade de assumir comportamentos adequados aos desafios que aquele lhe lança, decorrentes de uma capacidade de poder que oscila entre o *poder de adaptação* às novas contingências ao *poder de influência*, no sentido de procurar que outros actuem do modo considerado mais conveniente para a missão da organização em causa. Este poder de influência, apesar do aumento progressivo do seu uso, só é aplicável a realidades mais próximas, não deixando, contudo, de merecer, das organizações em geral e, necessariamente, também das organizações da Administração Pública, uma atenção especial.

A análise do ambiente é elemento essencial de uma gestão estratégica, pró-activa e antecipativa, exigindo, antes de mais, um bom sistema de informação, de modo a garantir respostas imediatas, aparentemente intuitivas, sem menosprezar o uso de técnicas de análise que não têm, contudo, que ser complexas ou morosas.

A abordagem já clássica da gestão, da análise das variáveis (análise PEST ou PESTLE, de acordo com as iniciais da tipologia de variáveis – políticas, económicas, sociais, tecnológicas, legais e ecológicas), associada à análise dos grupos de influência, mostra-se um bom “mapa” para reflexão, chamando a atenção para as principais influências possíveis, com aplicação adequada à realidade dos serviços públicos.

Assim, a ponderação do estado e das tendências de evolução das variáveis de natureza política, económica, social e tecnológica, com discriminação das de natureza legal e ecológica ou de qualidade de vida (face ao peso das primeiras no funcionamento dos serviços públicos e, à pertinência das segundas face à insuficiente ponderação efectiva das mesmas), constitui um incentivo à evolução dos serviços públicos quer no tocante à sua acção, quer ao seu modelo de funcionamento interno.

### Variáveis Ambientais (exemplo)

Aqui insere-se a fig 4.5 (Ficheiro: Figura4.5.cdr - versão 9 do corel draw), mantendo a sua proporção original, centrando-a, dando-lhe uma largura (a da sua esquadria) máxima igual à largura do texto na sua versão final (para impressão). Todo o texto (originalmente em fonte Arial) está convertido em curvas.

Fig. 4.5.

O reconhecimento das tendências de evolução do ambiente não pode constituir um exercício abstracto, antes, ganha com uma reflexão que leia as suas consequências sobre a missão e formas de actuação externa da organização em causa, e , também sobre o seu modo de agir internamente.

## Serviço Público

A análise do ambiente adquire uma força maior, nomeadamente no caso da Administração Pública, quando associada à análise dos grupos de pressão ou de influência, que traduzem de uma forma mais próxima e directa os efeitos da evolução das variáveis referidas, acrescentando a clarificação das entidades em presença, os seus interesses específicos e, muitas vezes, contraditórios.

O papel da opinião pública, em geral, nomeadamente através dos meios de comunicação social, dos partidos ou outras associações de natureza política, de grupos de utentes, de fornecedores, de associações de diferente natureza, desde profissionais a sindicais, passando por associações de desenvolvimento ou de defesa de interesses regionais, locais ou sectoriais, constituem uma rede de influências, com interacções fortes entre si, que precisa não só de ser claramente visualizada nas suas redes e conteúdos de relação, como gerida.

### Rede de Relações e Influência

(exemplo)

Aqui insere-se a fig 4.6 (Ficheiro: Figura4.6.cdr - versão 9 do corel draw), mantendo a sua proporção original, centrando-a, dando-lhe uma largura (a da sua esquadria) máxima igual à largura do texto na sua versão final (para impressão). Todo o texto (originalmente em fonte Arial) está convertido em curvas.

Fig. 4.6.

No caso dos serviços públicos a gestão desta rede de influências, mais ou menos visível e percepcionada enquanto tal, apresenta factores acrescidos de complexidade, tendo em conta a inevitável divergência de interesses. Exige, por conseguinte, na sua gestão, um forte sentido da identidade e missão do serviço público em causa, garante da sua capacidade de negociação e de concertação dos interesses em jogo sem perca de isenção, e o respeito pelas políticas públicas superiormente definidas e legitimadas (pelos mecanismos de funcionamento da democracia), com respeito pelos valores éticos que devem presidir à acção de um qualquer serviço público.

A identificação atempada dos desafios, apoiada na análise do ambiente, permite aproveitar *oportunidades* de prossecução da missão e ultrapassar *ameaças* ao funcionamento e até à sobrevivência da organização. Desenvolve a criatividade e capacidade de inovação e adaptação nos serviços prestados e na sua forma de acesso. Cria condições de aproximação da organização às expectativas e necessidades dos seus destinatários e de gestão adequada de parcerias.

De salientar é, ainda, o carácter relativo da natureza dos desafios, influenciada, nomeadamente, pela forma como são encarados. Uma oportunidade pode ser perdida e transformar-se numa ameaça, como uma ameaça pode ser vencida e acabar por constituir uma oportunidade.

#### **4.7. Articulações externas e parcerias**

A eficácia da acção dos serviços públicos exige, cada vez mais, a consideração da articulação de papéis com outras entidades, quer públicas quer privadas. A

complexidade dos problemas impõe não apenas abordagens multidisciplinares, mas, também, inter-institucionais, de modo a concentrar esforços e tirar partido de recursos escassos. Aliás, para além da escassez de recursos, sempre haveria a considerar que a acção de cada departamento é por natureza e por si só incompleta, devendo interligar-se com a acção de outros departamentos.

O estabelecimento destas articulações pode passar por várias formas, sendo as parcerias uma das mais adequadas para a criação de ambientes propícios à partilha de objectivos e responsabilidades.

Identificar as entidades que actuam directamente no mesmo sistema objecto ou que, indirectamente, concorrem para o seu estado, é condição indispensável ao desenvolvimento de uma estratégia e cultura de trabalho conjunto ou articulado.

A cultura dominante nas organizações, em geral, e nas organizações públicas, em particular, apesar dos discursos contrários, é de auto-suficiência e a pressão das rotinas facilmente induz a procedimentos dessa natureza. Trata-se, contudo, de comportamentos com custos muito elevados, quer ao nível da ineficácia, quer ao nível do desperdício de recursos, que urge combater.

As experiências de parcerias revelam o seu valor acrescentado para todas as partes, mas, também, a necessidade de lideranças fortes e de práticas éticas de grande respeito e valorização mútuas.

Importa, pois, que, no âmbito da acção dos serviços públicos, a gestão destas relações ganhe proeminência e se reflecta no funcionamento efectivo de órgãos de consulta, em mecanismos de partilha e, mesmo, em parcerias, em função de objectivos concretos.

É de salientar o aparecimento, nos últimos anos, de diferentes formas de organização do trabalho em rede (redes de solidariedade, redes regionais para o emprego, sistemas locais de saúde, por exemplo), bem como de diferentes tipos de protocolos entre organismos diversos, demonstrando a necessidade de fazer apelo, para fins específicos, a várias entidades, e evidenciando a virtualidade, mas, também, as dificuldades, próprias deste tipo de soluções. No entanto, a complexidade dos problemas vai obrigar, inevitavelmente, a estas ou outras medidas, chamando a atenção para a necessidade de inovação e de mudanças culturais profundas nas práticas organizacionais.<sup>30</sup>

É importante, igualmente, relevar, aqui, pelas estreitas relações com a problemática em análise, os mecanismos mais amplos de participação a que voltaremos adiante.

#### **4.8. Formas de intervenção e produtos**

As empresas definem, face à análise das oportunidades de venda, o tipo e características dos produtos (bens ou serviços) que se propõem vender, sem prejuízo da acção criadora de novos mercados através, nomeadamente, do *marketing*.

---

<sup>30</sup> Ver da autora, comunicação ao IX Encontro SIOT (2001), “Modelos Emergentes de Organização na Administração Pública”, em fase de publicação na Revista Organizações e Trabalho.

## Serviço Público

Os serviços públicos têm uma determinada responsabilidade, ditada pela sua razão de ser ou missão que lhes foi atribuída e que determina o seu papel nas finalidades a alcançar no estado do sistema que é objecto da sua acção.

Este papel, pode traduzir-se, genericamente, na responsabilidade de *garantir* essa ou essas finalidades ou de *contribuir* para a(s) mesma(s). Significa, no primeiro caso, não só desenvolver um conjunto de intervenções específicas, como gerir diferentes outros contributos, assegurando um resultado final (traduzido na melhoria do estado do sistema), ou seja, garantir a própria gestão do sistema de resposta às necessidades em causa. No segundo caso, significa desenvolver as intervenções adequadas, em cada conjuntura, ao seu desempenho sobre o sistema objecto, pressupondo que alguém há-de garantir a coerência global das diferentes acções concorrentes para a mesma finalidade.

Em qualquer dos casos, à gestão é exigido que encontre, de acordo com a evolução da ciência e da tecnologia, bem como das exigências dos destinatários da acção e da sociedade em geral, as formas de intervir mais aptas a dar resposta às necessidades, tendo em conta os resultados esperados.

Entende-se por *formas de intervenção* os modos como a organização age sobre os subsistemas ou áreas/domínios de actuação, concretizadas ou não em populações-alvo, de modo a obter os resultados visados.

Se as áreas ou domínios de actuação variam no tempo, as formas de intervenção deverão sofrer evoluções mais significativas ou frequentes, uma vez que são influenciadas pelas orientações de política e pela evolução tecnológica e organizacional, para além de o serem, também, pela experiência e avaliação da eficácia e eficiência de formas de intervenção anteriores ou de intervenções de organizações congéneres.

O Estado, por exemplo através do sistema de saúde, pode garantir o estado de saúde da população adoptando uma política de prestação directa dos serviços de saúde ou uma política de incentivo á prestação privada dos mesmos. Significa isto que as formas de intervenção requeridas aos serviços públicos garantes do estado de saúde vão ser necessariamente bem diferentes, mantendo-se todavia, a missão última e a finalidade e, mesmo, as áreas ou domínios de acção.

São, assim, exemplos de formas de intervenção: a prestação de serviços públicos de educação, saúde e muitos outros; a prestação de benefícios, como pensões, subsídios; o apoio técnico e financeiro; a formação; a fiscalização ou controlo das normas estabelecidas no contexto da função reguladora do Estado; etc.

As formas de intervenção distinguem-se das áreas ou domínios de actuação, porque esta segunda categoria é integrada por realidades sobre ou para as quais a organização trabalha, enquanto a primeira categoria é integrada por acções ou formas de agir. Assim, estas são explicitadas por verbos, enquanto as áreas de actuação o devem ser por substantivos.

As formas de intervenção de cada serviço público ligam-se assim, em primeira análise, com as funções básicas do Estado, que classificámos, anteriormente, em

## Serviço Público

funções de regulação, funções de apoio acompanhamento e avaliação de políticas, funções de prestação de serviços e funções de apoio e fomento à iniciativa privada.<sup>31</sup>

Vale a pena reforçar, também, a diferença entre o conceito de forma de intervenção e o conceito de actividade ou processo, aplicado, este último, numa perspectiva interna à organização, enquanto conjunto articulado de tarefas conducentes a um produto final.

### Formas de Intervenção

Aqui insere-se a fig 4.7 (Ficheiro: Figura4.7.cdr - versão 9 do corel draw), mantendo a sua proporção original, centrando-a, dando-lhe uma largura (a da sua esquadria) de 10 cm ou quando inferior a largura do texto na sua versão final (para impressão). Todo o texto (originalmente em fonte Arial) está convertido em curvas.

Fig. 4.7.

A concretização das formas de intervenção sobre as áreas ou domínios de actuação significa *produtos* (bens ou serviços) que os destinatários podem esperar ou solicitar da organização ou serviço. Também estes exprimem-se por substantivos e devem ser divulgados de modo a que seja claro e transparente para a sociedade e para os cidadãos o que, em cada conjuntura, é disponibilizado/assumido pela organização na concretização da sua missão/responsabilidade social.

Área de Actuação, Forma de Intervenção, Produto  
(exemplos)

<b>Forma intervenção</b>	Fiscalizar/ Regular	Subsidiar	Apoiar Políticas	Prestar Serviços	
<b>Área de actuação</b>					
Relações de trabalho	Inspecções	Subsídios ao emprego	Estudos	Informação	
Qualificações	Licenças	Subsídios	Estatísticas	Cursos	
Exclusão social	Controlos	Rendimento mínimo	Relatórios	Trabalho social	
Doença	Licenças	Convenções	Investigação	Consultas	
Riscos para a saúde	Inspecções	Subsídios	Análise de riscos	Informação	
					produto

Fig. 4.8.

Os exemplos apontados situam-se, ainda, a um nível elevado de abstracção, devendo nas situações reais serem suficientemente concretizados. É sempre possível descer na resposta ao *como actua* a organização/serviços, indo de uma resposta genérica – garantindo ou contribuindo – a respostas cada vez mais concretas. O mesmo deve acontecer com os produtos, cuja visibilidade para os seus destinatários deve ser

<sup>31</sup> Ver Cap.1. ponto 1.4. – Tipo de Serviços Públicos e papel do Estado



imediate. É aos níveis mais concretos que a desactualização das formas e dos produtos se torna mais óbvia, bem como as alternativas ou respostas paralelas.

A obsolescência das formas de intervenção (e dos produtos) tem-se vindo a acelerar, a que não é alheio a evolução do saber, da tecnologia, da informação e das expectativas, exigindo dos responsáveis uma atitude de constante avaliação dos resultados das formas utilizadas e de informação e conhecimento de alternativas. Deste modo, o leque de opções mostra-se cada vez maior, exigindo, igualmente, uma elevada capacidade de escolha.

A formulação das formas de intervenção em função das áreas ou domínios de actuação e, em última instância, dos problemas e necessidades sociais, é muito relevante na Administração Pública. Não apenas pela exigência de inovação neste domínio, mas, também, porque os serviços públicos consolidaram a sua acção a partir de formas de intervenção específicas, sobre as quais desenvolveram processos de trabalho e acumularam experiência, transformando-as, muitas vezes, em fins em si mesmas. Este fenómeno de burocratização (em última análise) constitui, frequentemente, um impedimento à inovação. Urge, assim, uma acção clarificadora do papel instrumental das formas de intervenção, reposicionando-as ao serviço da resolução de problemas.

É, pedagogicamente, importante separar os conceitos de forma de intervenção e de *produto*, entendendo este como o resultado da acção da organização com valor para terceiros (destinatários), mesmo que se possam considerar destinatários internos. Nos serviços públicos, os produtos assumem, sobretudo, a forma de *serviços*, sem prejuízo de situações especiais em que se concretizam em bens.

Aspecto igualmente importante a ter em conta é a forma como estes bens ou serviços são disponibilizados, ou seja, a acessibilidade aos mesmos. Também neste aspecto há que tirar do mundo empresarial muitas lições, sem perder de vista que a finalidade do Estado exige a igualdade no acesso, obrigando a uma atenção particular aos grupos mais desfavorecidos, numa óptica, mesmo, de discricionariedade positiva.

### **4.9. Da missão ao plano de acção, passando pela estratégia**

Falou-se até agora de missão e de finalidade, enquanto conceitos mais ligados aos resultados esperados de uma organização. Estes conceitos são fundamentais enquanto quadro de referência da acção, mas a gestão requer igualmente instrumentos de acção menos prospectivos e intencionais e mais obrigatórios e concretizadores.

A finalidade última, definida em sede de identidade e missão de uma organização, será assim prosseguida pela fixação de objectivos, que deverão funcionar como instrumentos de gestão capazes de ajudar a mobilizar a organização para a acção.

Entende-se por *objectivo* o alvo ou meta a atingir num período de tempo definido, cujo resultado se apresenta como desejável, em função da finalidade geral prosseguida, realizável face às condições concretas de acção e susceptível de avaliação, face à forma como é fixado.

## Serviço Público

O objectivo não é, assim, “uma mera boa intenção”, mas deve constituir um compromisso colectivo da organização em relação aos destinatários da mesma e um compromisso consensualizado internamente pelas partes envolvidas na sua concretização. A fixação de objectivos, através do processo seguido na sua definição, deve funcionar como instrumento mobilizador da acção, o que significa não poder ser visto como uma formalidade mas factor de dinâmica colectiva.

Existem diversas perspectivas na formulação das definições de objectivo, nomeadamente de objectivo estratégico e de objectivo operacional. No contexto dos serviços públicos, cuja acção visa modificar/melhorar o estado de sistemas sociais, e considerando o papel da sua fixação como foi atrás referido, parece constituir uma boa definição aquela que considera o objectivo estratégico como o que modifica o estado do objecto visado e o objectivo operacional como a quantidade e/ou qualidade do produto (bem ou serviço) disponibilizado com vista àquelas transformações.

Neste sentido, os objectivos estratégicos relacionam-se directamente com o estado dos subsistemas, áreas ou domínios identificados como objecto de actuação, enquanto os objectivos operacionais se relacionam com os bens e serviços resultantes das formas de intervenção escolhidas, ou seja, os produtos fixados como a “oferta” da organização na conjuntura concreta.

Estas definições são tanto mais importantes quanto os serviços públicos estão culturalmente ligados mais ao que fazem do que aos resultados efectivos dessa actividade na realidade visada. Neste contexto, centrar a definição de objectivos estratégicos nas alterações ou estados desejáveis do sistema objecto de acção contribui para uma mudança cultural em que o valor do destinatário da acção está em primeiro lugar.

De salientar ainda, nos tempos actuais, a importância da consideração da *qualidade* aquando da fixação dos objectivos, quer estratégicos quer operacionais, com clarificação de padrões e fixação de objectivos de qualidade.

Não sendo a fixação de objectivos alheia aos recursos disponíveis, a *priorização* e mesmo escolha dos mesmos mostra-se tarefa essencial, sendo fundamental garantir um bom equilíbrio entre objectivos de natureza estratégica, no sentido em que são essencialmente garantes do futuro da organização (respondendo a desafios novos no contexto da sua missão), e objectivos que respondem às expectativas presentes, constituindo a acção nuclear actual da organização e que lhe garante o presente.

Um bom plano deve combinar, assim, adequadamente, acções de natureza estratégica, de natureza nuclear, de natureza experimental e, ainda, acções de suporte, que não são de somenos importância, tendo em conta o seu contributo para a eficiência e mesmo eficácia das restantes. Estas assumem um papel de manutenção das condições de funcionalidade mas também de desenvolvimento, quando criam novas condições logísticas. São exemplo deste papel as acções de formação, criadoras de novas competências, e que fazem parte, de facto, do conjunto de acções de suporte à actuação global da organização.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Ver referência à adaptação da matriz BCG no ponto 4.3. relativo às áreas ou domínios de actuação.

## Serviço Público

É de apontar o carácter não estanque, antes evolutivo, da natureza das acções. De facto, uma acção estratégica, numa conjuntura, tenderá a passar a nuclear quando consolidada a sua aceitação externa e consolidada a capacidade interna da organização para a garantir com eficiência. Uma acção experimental poderá passar a estratégica, se confirmada a sua pertinência e viabilidade, ou morrerá. Uma acção nuclear, num momento, pode tender para a extinção, face à sua obsolescência por alteração da necessidade a que responde ou substituição por outra que se mostra mais adequada. É aliás desta leitura de tendências, aliada à avaliação das capacidades internas, que devem resultar as escolhas e a fixação de objectivos.

### *Mix de Acções de um Plano*

Aqui insere-se a fig 4.9 (Ficheiro: Figura4.9.cdr - versão 9 do corel draw), mantendo a sua proporção original, centrando-a, dando-lhe uma largura (a da sua esquadria) de 10 cm ou quando inferior a largura do texto na sua versão final (para impressão). Todo o texto (originalmente em fonte Arial) está convertido em curvas.

Fig. 4.9.

Os objectivos, de acordo com a sua natureza, concretizar-se-ão sob a forma de projectos ou de actividades, entendendo-se por *projecto*, em sentido organizacional, a forma de organização do trabalho com vista à obtenção de um objectivo ou produto concreto, num período de tempo previamente fixado, para o qual será constituída uma equipa temporária de trabalho e serão adjudicados recursos financeiros e materiais estimados como adequados. Quando os objectivos têm natureza continuada, respondendo a necessidades constantes e no seu contexto é útil a acumulação de experiência e de instrumentos de trabalho, justifica-se uma forma de organização mais estável, a que chamamos *actividade*. A actividade deve, assim, ser entendida como um conjunto articulado de tarefas realizadas por um grupo ou conjunto de pessoas, com recursos próprios e objectivos temporalmente fixados de acordo com as necessidades, prioridades e recursos disponíveis.

O *plano de acção* será constituído pelo conjunto de projectos e actividades, articulados ou não em programas, de acordo com os objectivos estratégicos fixados e afectando os recursos necessários à concretização, programada, dos objectivos operacionais necessários à concretização dos mesmos.<sup>33</sup>

Entende-se por *programa* o conjunto de projectos e actividades com maior afinidade entre si, em função do seu papel na concretização de um objectivo estratégico ou em por dizerem respeito a uma área ou forma de intervenção organizacional. Podemos assim usar diversos critérios de tipificação dos programas, sendo desejável que os mesmos constituam linhas de fundo, estruturais, na orientação global imprimida à actuação da organização. Quando os programas não coincidem com os objectivos estratégicos é aconselhável a construção de uma matriz, que cruze objectivos estratégicos com os projectos e actividades integrados em programas, de modo a explicitar e facilitar o controlo da execução daqueles objectivos.

Assim, quando o programa coincide com um objectivo estratégico, a estrutura do mesmo apresenta-se como explicitado seguidamente, enquanto, quando esta coincidência não existe, a relação deve ser estabelecida como desenvolvido na matriz descrita.

<sup>33</sup> Ver Secretariado para a Modernização Administrativa, Plano e Relatório de Actividades, 1997.

## Serviço Público

### Estrutura de um Plano de Acção (Programa = Objectivo Estratégico)

Programa 1 - Objectivo

Projecto 1

Projecto 2

Actividade 1

Programa 2 - Objectivo

Actividade 2

Actividade 3

Programa 3 - Objectivo

Relação Programas/Objectivos Estratégicos

Programas/ Projectos/Actividades	Objectivos Estratégicos	Objectivo	Objectivo	Objectivo	
		A	B	C	
Programa I					
Projecto1		X		X	
Projecto 2			X		
Actividade1		X			
Programa II					
Actividade 2		X	X	X	
Actividade 3			X		
Programa III					

Fig.4.10.

Um plano de acção pressupõe a *programação* da realização dos programas, projectos e actividades e respectiva afectação de recursos, passando pela respectiva *orçamentação*, devendo esta especificação fazer-se de acordo com a estruturação interna, ou seja, por camadas, com detalhamento progressivo.

Tal como acontece com a fixação de objectivos, o papel essencial do plano está mais no processo do que no produto (documento elaborado), pelo seu contributo, se bem gerido, para a clarificação da estratégia a prosseguir, para a criação de consensos na afectação de recursos, e para a mobilização na prossecução dos objectivos.

É de salientar, no entanto, a importância crescente que o plano de acção e orçamento a ele associado poderão ter num quadro de reforço progressivo da autonomia e consequente responsabilização dos serviços públicos (e dos seus dirigentes), em que o controlo normativo sobre a gestão dos recursos deverá ser substituído pela contratualização de objectivos e recursos (orçamento) e subsequente avaliação.

Tal situação implica um caminho, relativamente difícil, de capacitação na fixação de objectivos (avaliáveis) e na estimativa de custos, com o apoio de bons sistemas de

## Serviço Público

informação, nomeadamente histórica, mas constituiria certamente um bom estímulo e exigência para a adequação, eficácia e eficiência dos serviços públicos.

Esta evolução, que pressupõe um ambiente organizacional de compromisso e responsabilidade, requer uma forte participação não só dos diferentes níveis de direcção, mas dos próprios colaboradores. Daí, a relevância dos processos de definição da estratégia organizacional, de fixação do plano de acção global e dos planos dos serviços, de pormenorização da sua programação, de elaboração de orçamentação. Processos centralizados ou que apenas privilegiem a comunicação descendente dificilmente levarão em conta a realidade a considerar e conseguirão comprometer os diferentes actores.

## 5. DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL

### 5.1. Conceito de diagnóstico organizacional

Como qualquer organização, os serviços públicos precisam de analisar regularmente o seu meio envolvente, identificando oportunidades e ameaças, e precisam, igualmente, de conhecer o estado da organização, enquanto aparelho, ou seja, enquanto conjunto articulado de recursos em função de uma missão concreta.

No entanto, se a atitude é de análise no tocante ao ambiente, apesar do poder de influência sobre este atrás referido, em relação à organização a atitude pode e deve ser avaliativa, no sentido de determinar os afastamentos em relação ao estado desejável, tendo em conta os desafios decorrentes da concretização da sua missão numa conjuntura concreta. Ou seja, avaliar os pontos fortes e fracos, os problemas e potencialidades internas, incluindo as de evolução.

A imagem do diagnóstico clínico permite uma distinção clara entre o que consideramos apenas análise e o que consideramos diagnóstico. Um diagnóstico pressupõe um referencial do que se considera desejável (que para o médico corresponde ao seu conhecimento do estado de saúde), a descrição do estado actual, através da identificação dos sintomas (descrição ou relatório) e a caracterização do estado pela sua relação com o estado desejável, através da identificação dos problemas e detecção das suas causas (diagnóstico clínico ou identificação da doença). Efectivamente, o médico não faz o diagnóstico quando descreve a sintomatologia do doente, mas quando identifica a doença.

É neste contexto que se fala de *diagnóstico organizacional* enquanto determinação do estado da organização tendo por referência os desafios com que se confronta, face à leitura da sua identidade e missão específica, quer ao nível dos resultados, quer ao nível do grau de satisfação e coesão internos.

Esta preocupação de avaliação do grau de adequação interno deve ser tornada rotina, permitindo o desenvolvimento de um sistema de informação adequado e de uma sensibilidade acrescida aos indicadores pertinentes, ao nível dos resultados e do clima organizacional. Este último aspecto será objecto, pela sua relevância no presente contexto, de tratamento autónomo.

São assim *objectivos do diagnóstico* a identificação dos pontos fracos e fortes da organização, ou seja, a identificação dos problemas de funcionamento actual ou para fazer face a novos desafios, a origem ou causas dos problemas e o conhecimento das capacidades internas, nomeadamente de inovação ou mudança.

É de relevar a relatividade do que se pode identificar por *pontos fortes e fracos*, quer na sua relação com os alvos ou objectivos visados, quer na relação com o modo como são geridos. De facto, não há pontos fortes e fracos em abstracto, mas em função de qualquer referencial, do que se quer obter. O que é uma fraqueza num contexto pode não o ser noutra, o mesmo podendo acontecer com a caracterização de um ponto

forte. E, sobretudo, um ponto forte pode facilmente deixar de o ser se não é alimentado e potencializado e um ponto fraco pode constituir uma oportunidade de actuação e melhoria. Significa isto que a gestão tem que gerir os dois contextos ou situações, tirando partido das potencialidades e valorizando-as e ultrapassando a fragilidade.

Merece especial destaque o tipo de análise a desenvolver a partir de manifestações ou disfunções expressas ou reveladas pelos indicadores formalizados, procurando encontrar a montante e a jusante das mesmas as suas *causas* primeiras, onde têm que incidir as medidas de melhoria, e as *consequências* últimas, onde se situam as expectativas de mudança.

#### Análise dos Sintomas/Disfunções Organizacionais

Aqui insere-se a fig 5.1 (Ficheiro: Figura5.1.cdr - versão 9 do corel draw), mantendo a sua proporção original, centrando-a, dando-lhe uma largura (a da sua esquadria) máxima igual à largura do texto na sua versão final (para impressão). Todo o texto (originalmente em fonte Arial) está convertido em curvas.

Fig. 5.1.

Um diagnóstico só tem valor, quer ao nível da acção gestionária corrente, quer ao nível de um processo concentrado de avaliação e mudança, como instrumento de melhoria, pelo que deve decorrer do mesmo a identificação dos problemas e suas causas, bem como as potencialidades, incluindo vontades e capacidades de mudança no interior das situações organizacionais ou de trabalho.

A identificação sistemática, nesta análise, das mesmas causas ou consequências, significará que estas devem ser tomadas como relevantes, merecendo a fixação de objectivos de mudança, no segundo caso, e áreas de mudança, no primeiro.

Esta análise é fundamental para a passagem a projectos e acções de mudança que pressupõem a fixação de objectivos, de acordo com as consequências indesejáveis detectadas e as expectativas de melhoria consideradas realizáveis e a identificação de medidas adequadas à sua concretização.

No entanto, a ponderação da viabilidade real de acção constitui factor decisivo na fixação de objectivos realistas, pois não é saudável induzir visões de melhoria onde elas não são possíveis. Tal acontece quando as causas são externas à situação analisada, não dependendo dos actores em causa alterá-las, sem prejuízo da consideração do poder de influência que os mesmos actores devem ter presente e utilizar.

A abordagem pelo diagnóstico organizacional e não pela análise exaustiva dos diversos factores (técnicos e sociais) da situação de trabalho, corresponde a uma *perspectiva sistémica e contingencia*, que parte dos resultados para a análise da complexidade e interacção de factores que os determinam. Parte-se, assim, dos sintomas ou disfunções, como elementos mais facilmente referidos ou descritos no sistema de informação da organização, para entender as suas consequências, onde se situam as expectativas de melhoria, e as suas causas, onde terá que incidir a acção. Parece simples, mas a prática evidencia duas tendências comuns diferentes: a aplicação da abordagem estruturalista, que parte do estudo dos factores de trabalho, no pressuposto de que existem respostas exactas (modelos) e que é difícil de

compatibilizar com a rapidez de actuação exigida; e a abordagem que se centra em propostas de solução, de acordo com as novidades tecnológicas ou organizacionais, também no pressuposto de modelos genericamente aplicáveis, e que se apresenta incapaz, frequentemente, de uma adequação à especificidade da situação concreta.

A aprendizagem da atitude de diagnóstico é indissociável do desenvolvimento de uma cultura e pensamento estratégicos, capazes de acompanhar os ritmos de mudança e que integram o diagnóstico como elemento intrínseco ao processo de gestão.

## 5.2. Dimensões e metodologia do diagnóstico organizacional

Como referido atrás, o diagnóstico deverá levar em conta o estado da organização a partir dos resultados obtidos e a partir do estado de bem estar ou saúde do seu corpo social (diagnóstico do clima organizacional).

Qualquer uma destas dimensões indicia o estado de adequação da organização, nos seus aspectos estruturais e comportamentais, às finalidades, estratégias e expectativas desenvolvidas.

A escola sócio-económica das organizações desenvolvida pela equipa de Henry Savall no fim da década de 70 e anos 80, em França, encara o diagnóstico na acepção em que atrás o desenvolvemos, relevando a dimensão social e económica da vida das organizações. Constitui uma das abordagens mais ricas, em que os resultados são analisados no seu valor económico e social, sendo domínios onde as disfunções podem ter origem nas condições físicas de trabalho, na organização do trabalho, na comunicação-coordenação-concertação, na gestão do tempo, nas competências e na visão e desenvolvimento estratégico. Neste contexto, são identificados um conjunto de indicadores sociais e económicos capazes de medir os custos, nomeadamente os chamados *custos ocultos* decorrentes de um mau funcionamento, que o sistema de informação comum não detecta.<sup>34</sup>

### Diagnóstico Sócio-Económico das Organizações

Aqui insere-se a fig 5.2 (Ficheiro: Figura5.2.cdr - versão 9 do corel draw), mantendo a sua proporção original, centrando-a, dando-lhe uma largura (a da sua esquadria) de 10 cm ou quando inferior a largura do texto na sua versão final (para impressão). Todo o texto (originalmente em fonte Arial) está convertido em curvas.

Adaptado de Henry Savall e outros

Fig. 5.2.

Assim, é importante ter presente qual a bateria de indicadores de resultados e de clima pertinente. No respeitante aos resultados, o diagnóstico deverá levar em conta os objectivos fixados, do ponto de vista quantitativo e qualitativo, considerando o grau de realização dos mesmos, bem como a relação entre os custos previstos e efectuados. É de salientar não estarmos aqui a tratar da avaliação de resultados ou da

<sup>34</sup> Sobre a abordagem sócio-económica pode ser consultada a síntese realizada pela autora em 1985, *A Abordagem Sócio-Económica das Organizações: Alguns Contributos Teóricos*, DGOA e os artigos do próprio Henry Savall, de Annie Bartolli e de Gerárd Labaume e Philippe Hermel, inseridos no nº 52 da Revista Francesa de Gestão, Junho/Julho/Agosto de 1985. Pode ainda ver-se o artigo de Henry Savall no nº18 da mesma revista, de 1978 e de Cláudio Teixeira no Boletim de Informação do CIFAG nº12/13, Março/Junho de 1982.



## Serviço Público

acção da organização, na sua globalidade, aspecto que será desenvolvido adiante, e que está, obviamente, estreitamente relacionado com a avaliação do estado da organização/aparelho, questão em foco neste ponto.

No respeitante ao clima, a bateria de indicadores deverá levar em conta o conhecimento dos valores, necessidades e expectativas dos trabalhadores, a nível individual e grupal, tendo presente a sua diversidade, considerando o grau de adequação e resposta da organização aos mesmos, como será desenvolvido no ponto seguinte.

Como instrumento de gestão, os métodos e técnicas utilizados no diagnóstico não podem implicar análises complexas e demoradas, antes devendo fazer uso de indicadores integrados de forma corrente na avaliação, nomeadamente, da observação atenta de reacções e comportamentos dos diversos actores internos.<sup>35</sup>

A participação mostra-se um instrumento fundamental do diagnóstico, pela diversidade de informação, na sua natureza e percepções. Daí que o diagnóstico esteja fortemente condicionado não apenas pelo sistema de informação formal montado, mas, também, e talvez sobretudo, pelo modelo de gestão praticado.

No diagnóstico devem ser consideradas, simultaneamente, informações de natureza quantitativa e qualitativa, objectiva e subjectiva, conjunturais e históricas, formais e informais, fazendo apelo a uma diversidade de fontes e canais.

Por outro lado, a interpretação dos dados e/ou análise dos sintomas, procurando as suas consequências últimas e causas primeiras, exige um grau de conhecimento da realidade organizacional, que só a conjugação das ópticas de diferentes actores permite completar.

Como se referiu no conceito de diagnóstico, é vulgar hoje uma abordagem que parte dos sintomas ou *disfunções organizacionais*, como são percebidas pelos actores, sem grande rigor, à partida, na sua hierarquização (o que é causa, consequência e deve ser situado como problema). Exige, contudo, grande rigor na análise das consequências ou efeitos dos sintomas identificados, chegando às consequências últimas ou com significado para a organização, onde, em última análise, se situam as expectativas de mudança e, portanto, se devem fixar os objectivos. Exige, igualmente, a análise rigorosa da origem dos mesmos sintomas, o porquê daquela manifestação, encontrando as suas causas primeiras, onde têm que incidir as acções de melhoria ou mudança.<sup>36</sup>

Esta abordagem, ultrapassando as discussões de por onde começar, vai permitir, nomeadamente pela frequência com que as mesmas consequências e causas se repetem, identificar os problemas, objectivos de mudança e tipo de acções a desenvolver, ou seja, passar para o plano ou projectos de mudança, como atrás foi referido.

---

<sup>35</sup> Ver Anexo B – Instrumentos de Intervenção Organizacional, onde se inseriram, a título de exemplo, alguns instrumentos usados em acções de consultoria a processos de mudança organizacional, em que a autora participou.

<sup>36</sup> Ver conceito e tipologia de disfunções organizacionais em Sergio Foguel e Carlos César Souza (1986), *Desenvolvimento Organizacional: Crise Organizacional; Desenvolvimento e Deterioração Organizacional*, Pg. 43 a 57.

Entende-se por *problema organizacional*, o obstáculo ou dificuldade sentida pela organização para atingir um alvo ou resultado quer na sua actividade presente quer para fazer face a novos desafios.

Os problemas podem ter várias origens - nas estruturas, nos processos de trabalho, na cultura, nas competências, nas estratégias, nas pessoas, na direcção e liderança. Estes *factores* não actuam, porém, isoladamente, antes se auto-influenciam e, daí, a importância de ter presente e actuar de forma integrada, questão a que voltaremos ao tratar da mudança organizacional.<sup>37</sup>

### **5.3. Diagnóstico do clima organizacional**

A importância crescente das pessoas nas organizações, em geral, e nos serviços públicos, em particular, tem tornado cada vez mais relevante, como instrumento de gestão, a análise do clima organizacional, no contexto do diagnóstico do estado da organização.

Entende-se por *clima organizacional* o estado de saúde do corpo social interno de uma organização, analisado à luz do grau de satisfação e motivação dos colaboradores/trabalhadores da mesma.

Este exprime-se através de comportamentos demonstrando maior ou menor adesão à organização. Comportamentos de conflito, de cooperação, de exclusão ou de simples expectativa, por exemplo. As manifestações ou sintomas do clima de uma situação de trabalho podem ir do absentismo, à rotação nos postos de trabalho, às mais diversas expressões de descontentamento. A compreensão do que está na origem destes comportamentos exige a abordagem das variáveis ou factores que influenciam o clima organizacional, havendo sobre o assunto diversas perspectivas a que nos referiremos adiante.

Se considerarmos que, em matéria de análise organizacional em geral, e, em particular, de análise comportamental, não contam apenas os factos, mas o que é sentido pelos intervenientes, temos necessariamente de dar grande atenção às percepções.

Nesta linha, a abordagem sócio-económica das organizações desenvolvida pela escola de Henry Savall salienta, com muita pertinência, a atenção a dar aos diferentes tipos de informação, expressos de forma diferenciada, reveladores de simples informações ou dados, mas também de “tabus” e de situações de conflito. Em situação de diagnóstico de clima organizacional esta questão é muito importante, exigindo grande pedagogia na abordagem das situações de modo a que as relações de conflito e as áreas de “tabu” possam ser identificadas.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Existem múltiplas tipologias de variáveis organizacionais. Ver, por exemplo Peters e Waterman, *Na Senda da Excelência*, Cap. 1.

<sup>38</sup> Estes tipos de informação são referidos pela abordagem sócio-económica como DTC, dados, tabus e conflitos.

Qualquer dirigente pode facilmente sentir quando é que se fala abertamente numa questão ou quando esta aparece de forma afectiva, com expressões orais e corporais de grande implicação e posições divergentes (reveladora de situações de conflito) ou, ainda, de forma subtil, no meio de outros factos, meio escondida (em estado de “tabu”). Estas manifestações escondem, regra geral, áreas sensíveis da organização, onde o poder é questionado, as relações com terceiros são afectadas ou pessoas são alvo de crítica. A gestão destas situações exige grande abertura e tacto no seu tratamento, mas é vital não as escamotear se se quer uma melhoria real das mesmas.

Esta reflexão permite, também, chamar a atenção para que nem sempre o que aparece com maior frequência (dados), e tem, portanto, maior valor estatístico, é o mais determinante na caracterização de uma situação de trabalho.

O conceito de clima organizacional tem as suas raízes, muito antigas, na motivação e satisfação no trabalho, tendo merecido abordagens diferenciadas, tais como: centradas numa perspectiva organizacional, analisando o clima a partir dos elementos estruturais da organização, ou seja, vendo o clima como manifestação objectiva das características da organização; numa perspectiva psicológica, mais centrada nas características individuais, deslocando a ênfase para o indivíduo como processador de informação e origem do clima; numa perspectiva psicossocial, que integra a influência social que ocorre num contexto de relação interpessoa; numa perspectiva cultural, que releva o contexto mais vasto em que se processa a partilha de significado dos acontecimentos organizacionais com que os indivíduos se confrontam.<sup>39</sup>

Da nossa experiência, e procurando ultrapassar as dificuldades decorrentes desta diversidade de focalização, consideramos importante um esforço de ponderação de diferentes factores, desde as características organizacionais, incluindo a cultura organizacional, até às características psicológicas dos indivíduos expressas nas suas necessidades e expectativas, e à dimensão relacional e social decorrentes da vida em comum, num espaço próprio que não deixa de ser permeável à influência externa. Isto, a partir das percepções dos indivíduos e dos grupos.

O clima organizacional pode, assim, em nosso entender, ser analisado, por exemplo, enquanto resultado da interacção entre a imagem que os colaboradores têm da organização e a sua percepção do modo como esta responde às suas necessidades e expectativas, de que resulta um maior ou menor grau de motivação e satisfação no trabalho.

Estas duas dimensões de análise relevam a importância dos factores estruturais e dos factores psicossociológicos, mas como elementos que se cruzam, influenciando comportamentos geradores de relações de aproximação ou recusa inter-individuais e em relação à organização.

A *imagem da organização* (interna) é formada a partir de diferentes dimensões que variam de organização para organização, obrigando a identificar as mais pertinentes em cada caso, como a sua missão ou natureza da sua acção, a estratégia e sistema de gestão, os modelos organizacionais, as formas de organização do trabalho, as políticas de pessoal em geral, o sistema de incentivos e de recompensas, a própria cultura ou valores dominantes, a tecnologia e as políticas de inovação tecnológica, os modelos

---

<sup>39</sup> Ver José Gonçalves das Neves (2000), *Clima Organizacional, Cultura Organizacional e Gestão de Recursos Humano*, Pg.26-54.

de direcção e/ou lideranças, a própria percepção da imagem externa da organização. A melhor ou pior imagem da organização é criada a partir dos juízos de valor formulados pelos diferentes colaboradores/trabalhadores, de acordo com os seus próprios quadros de referência, criados estes, inclusive, pelo seu posicionamento na organização.<sup>40</sup>

A *percepção da situação na organização* decorre do modo como esta responde às expectativas e necessidades de cada um, variando estas, também, com o posicionamento interno e com a história e influências externas individuais.

Existem, como se sabe, diversas *tipologias de necessidades*, a partir da tipologia de Maslow, que classifica as necessidades de acordo com uma pirâmide tendo na base as necessidades fisiológicas e no topo as de auto-realização. L. Porter, por exemplo, mantendo a ideia de pirâmide, faz uma adaptação, classificando em necessidades de protecção (que inclui as fisiológicas e de segurança), sociais, de estima, de autonomia e de auto actualização. Alderfer, por sua vez, agrega as necessidades em três tipos-base: crescimento (em que integra a auto-realização, a actualização e a autonomia), relacionamento (contemplando as relações sociais, de afecto e estima) e as de existência (incluindo as fisiológicas, de protecção e segurança).

É interessante verificar a tendência para a redução de categorias e, também, a evolução no sentido do acompanhamento dos desafios com reflexo na maior expressão das necessidades de desenvolvimento. Esta evidência reforça-se ao compararmos a classificação de Maslow com a de Herzberg e Hughes:

Hierarquia de Necessidades  
(Comparação)

Maslow	Herzberg	Hughes
Auto-realização	Motivadoras	Desenvolvimento
Estima		
Sociais	Subsistência	Manutenção
Segurança		
Fisiológicas		

Fig. 5.3.

Tendo em conta a evolução nas qualificações, no acesso à informação e na assunção de direitos de cidadania, nomeadamente no contexto organizacional, e o consequente aumento de expectativas e exigências dos indivíduos nas organizações, é interessante a análise desenvolvida por McClelland, a partir do qual se podem classificar as necessidades em: necessidades de actuação, traduzidas na necessidade de colocar metas desafiadoras para si próprio, procurar alcançar essas metas e valorizar e usar a (re)alimentação do desempenho; necessidades de apreço desenvolvidas em comportamentos de relação e desejo de ser considerado na sua dimensão pessoal e profissional; necessidades de poder, no sentido sociológico de tentar influenciar os outros e procurar posições de influência.

<sup>40</sup> Ver conceito de Imagem organizacional no Anexo: Glossário de Conceitos Utilizados.

Esta classificação é importante na medida em que nos faz pensar sobre a capacidade das organizações responderem a este tipo de necessidades, algumas das quais, como a de poder, continuam tabu, no sentido em que se procura não assumir a sua pertinência e, até, relevância actual. De facto, em organizações hierárquicas em que o poder é formalizado e essencialmente ligado a cargos e se sobrestima a participação no que ela acarreta de poder de influência, será sempre muito difícil dar uma resposta positiva a este tipo de necessidade crescente, tudo o indica, nas organizações.

A percepção da situação das pessoas na organização depende, como se disse anteriormente, da forma como a organização responde a este tipo de necessidades, que se traduzem em expectativas em relação à organização concreta face, também, à apreciação que desta é feita (imagem).

Importa, porém, por razões de eficácia da acção, distinguir motivação de satisfação. O grau de *motivação* depende da adaptação das características do trabalhador às funções/papel que lhe estão confiadas na organização, ou seja, de factores intrínsecos ao trabalho. A motivação só pode ser melhorada alterando o conteúdo do trabalho ou afectando o trabalhador a um lugar ou cargo mais adequado à sua apetência e capacidades. O grau de *satisfação*, por sua vez, depende das condições em que o trabalho é realizado, ou seja, da situação de trabalho, incluindo sistema de incentivos e recompensas, relações, condições físicas de trabalho, entre outros factores.

Temos, assim, que para se conhecer o clima organizacional dever-se-ão ter em conta vários factores: os posicionamentos individuais e grupais; as necessidades e expectativas específicas; o grau de satisfação; o grau de motivação; a imagem da organização decorrente dos valores organizacionais relevantes para cada grupo e indivíduo. Cruzando a percepção da situação na organização com a imagem criada da organização, poderemos identificar, de forma simplificada, alguns tipos de comportamento.

### Análise do Clima Organizacional

Aqui insere-se a fig 5.4 (Ficheiro: Figura5.4.cdr - versão 9 do corel draw), mantendo a sua proporção original, centrando-a, dando-lhe uma largura (a da sua esquadria) de 10 cm ou quando inferior a largura do texto na sua versão final (para impressão). Todo o texto (originalmente em fonte Arial) está convertido em curvas.

Fig. 5.4.

No tocante à Administração Pública é importante estar-se atento a fenómenos como os que decorrem da tipologia inserida na matriz apresentada, pois todos eles reflectem situações reais que precisam de ser consideradas em situação de funcionamento corrente e em situações de necessidade de mudança.

Se um indivíduo ou grupo desenvolve uma imagem negativa da organização e ele próprio não se sente respondido nas suas expectativas, tenderá a desenvolver comportamentos de *exclusão* que poderão ir do simples abandono da organização, se ao trabalhador se apresentarem soluções alternativas (caso reflectido, por exemplo, em situações de forte rotação no serviço), a comportamentos de apatia e desinteresse.

Se, pelo contrário, a imagem é positiva e a situação pessoal é percebida positivamente, a tendência será de *cooperação*. O indivíduo ou grupo identificar-se-á

## Serviço Público

com os objectivos e responderá às solicitações sentindo-se, de algum modo, recompensado. Esta situação pode, contudo, ser mais positiva em situações de estabilidade que de mudança. De facto, esta exige insatisfação com a situação, para além de visões mais exigentes de funcionamento possível e desejável. Estas pessoas podem não encontrar motivos para mudar, uma vez que não só têm uma imagem positiva da organização tal como funciona, como se sentem respondidas nas suas expectativas. Há, assim, que desenvolver novas visões, de modo a criar insatisfação, sem mecanismos de receio da mudança.

Situações de imagem positiva, no sentido de globalmente a organização ser considerada com potencialidades e susceptível de poder ser um bom local de trabalho, mas aliadas a uma percepção negativa da inserção pessoal na organização são geradoras de *conflito*. A organização pode, mas não corresponde às necessidades e expectativas individuais. A procura de uma situação mais vantajosa é possível internamente, mas algo tem que mudar. A mudança não acarreta resistências se não há nada a perder e se pode, eventualmente, vir a ganhar. A adesão tenderá a existir, visando a procura de melhoria da situação pessoal.

Finalmente, se a imagem não é boa, mas a pessoa criou uma situação favorável na organização, tenderá a conservar essa situação, muitas vezes de algum privilégio, numa postura de “fazer o quanto basta”, pois desenvolve normalmente outros interesses externos. Desenvolver-se-á uma posição de *expectativa*, procurando que nada mude ou não mexa na situação. Pode haver expressões de crítica organizacional, mas controladas, e que tenderão sempre a não se traduzir em qualquer atitude activa de colaboração em situação de mudança.

### Análise do Clima Organizacional (Comportamentos)

Imagem da organização

Positiva

<p><b>Conflito</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Reivindicações internas</li> <li>. Solidariedade grupal</li> <li>. Verbalização de mal estar</li> <li>. Tendência para manutenção na organização procurando melhorar a situação individual</li> </ul>	<p><b>Cooperação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Colaboração</li> <li>. Empenhamento nos objectivos</li> <li>. Defesa da situação existente</li> <li>. Satisfação e motivação</li> </ul>
<p><b>Exclusão</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Absentismo</li> <li>. Rotação nos lugares</li> <li>. Verbalização de desejo de abandono</li> <li>. Apatia, desinteresse e descrença na organização</li> </ul>	<p><b>Expectativa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Aproveitamento pessoal da situação</li> <li>. Fazer o “quanto base”</li> <li>. Receio de mudanças por perda de regalias</li> <li>. Inexistência de solidariedade institucional</li> </ul>

Negativa

Positiva

Percepção da situação na organização

Fig. 5.5.

## Serviço Público

Esta caracterização é, obviamente, redutora, na medida em que na realidade estes comportamentos não são tão lineares. As diferentes posições individuais e grupais influenciam-se. É mais complexa a relação entre a diversidade de factores que influenciam os comportamentos e as manifestações concretas destas. Como qualquer tipologia, ajuda a olhar a realidade e a tentar compreendê-la, mesmo que a mesma se mostre muito mais complexa.

Numa organização existirão pessoas e grupos situadas em diferentes quadrantes e é do peso e razões desse posicionamento que resulta o clima global da organização. Por outro lado, o diagnóstico do clima deverá exactamente permitir encontrar diferentes situações internas, entendendo nomeadamente o porquê das mesmas.

A compreensão do que está por detrás do clima organizacional manifestado é condição indispensável a que o diagnóstico seja, de facto, um instrumento de gestão, que viabiliza decisões adequadas. Assim, os produtos do diagnóstico do clima, tal como do diagnóstico organizacional global são: a identificação de problemas relativos ao bem estar do corpo social da organização e que impedem a sua saúde e põem em risco a sua sobrevivência; a clarificação das suas causas, quer a nível das características organizacionais quer psicológicas e psicossociais, permitindo uma análise rigorosa da capacidade de actuação sobre as mesmas; a valorização de capacidades internas geradoras de melhoria.

A compatibilização dos interesses individuais e organizacionais (tema antigo na ciência da gestão) não é fácil, e exige cada vez mais uma atitude científica, no sentido de não apriorística na catalogação dos comportamentos. A organização precisa cada vez mais de ter as pessoas consigo e as organizações da Administração Pública, pela sua natureza de serviço público, têm oportunidades excepcionais de pôr em prática esta evidência. Para tal há, contudo, que melhorar substancialmente a compreensão da posição das pessoas, individual e colectivamente, nas organizações e olhar, sem tabus ou falsos preconceitos, para as suas necessidades e para as mudanças organizacionais indispensáveis para, entre outros resultados, lhes conseguir responder.

O problema gravíssimo de desmotivação e insatisfação na Administração Pública, com excepções, é certo, decorrentes essencialmente de estilos de gestão mais dinâmicos e adequados, faz com que esta questão seja uma das centrais na gestão dos serviços públicos, a par da visão estratégica e da capacidade de tirar partido das tecnologias de informação e comunicação, questões aliás com profundas implicações.

### **5.4. Diagnóstico da imagem externa da organização**

Hoje em dia é importante para qualquer organização conhecer o seu meio envolvente, pois a sua acção depende cada vez mais das oportunidades e ameaças que o mesmo lhe lança. Um dos aspectos particulares desta análise é o conhecimento da avaliação que os outros fazem do modo como cada organização actua. Na sociedade da informação em que nos encontramos, esta avaliação condiciona ou cria oportunidades e estende-se a um número cada vez maior de interlocutores.

Por *imagem externa*, tendo em conta as organizações da Administração Pública, entende-se o modo como a organização é vista do exterior, por todos os que com ela se relacionam, directa e indirectamente, e influenciam, de algum modo, o seu

## Serviço Público

funcionamento, quer ao nível da conformidade com a missão que a organização assume, quer ao nível da avaliação do modo como a prossegue.

O diagnóstico da imagem externa da organização deve, assim, contemplar duas dimensões: a adequação e a valorização. Na *adequação* da imagem queremos avaliar até que ponto o que se espera da organização corresponde à sua missão e papel. Por *valorização* queremos significar o juízo de valor feito sobre a organização, em múltiplas dimensões, que pode variar de interlocutor para interlocutor.<sup>41</sup>

De facto, à semelhança do que se referiu para a imagem interna, esta avaliação pode resultar da ponderação de vários *factores* que podem ir da razão de ser da organização, às suas diversas políticas. Na imagem externa terão, obviamente, particular realce as variáveis com expressão externa como a missão, a estratégia adoptada traduzida nos produtos disponibilizados, as políticas de acessibilidade, as políticas e práticas relativas à aquisição de bens e serviços, por exemplo. No entanto, cada um destes factores influenciará de forma diferente os diferentes interlocutores, de acordo com o tipo de relação que mantêm com a organização.

Assim, cada organização não desenvolve apenas uma imagem externa, variando esta com os diferentes grupos que interagem com ela e respectivos interesses. No caso das organizações da Administração Pública, tais grupos principais são: o Governo e outros órgãos de soberania ou tutela, os diferentes grupos de destinatários, as organizações afins, os fornecedores, a opinião pública em geral.<sup>42</sup>

As diferentes imagens podem ou não coincidir, sendo importante detectar o que é comum e dominante e o que é específico e dar-lhes significado próprio. De facto, quer ao nível da influência da imagem criada, quer ao nível dos instrumentos de gestão da própria imagem, a organização deve saber diferenciar.

Um dos aspectos importantes a ter em conta são as *fontes criadoras de imagem*, quer a relação directa com os serviços, quer a comunicação social ou outras fontes de informação.

A imagem desenvolvida pelos destinatários da acção da organização é fundamentalmente criada pela relação directa com a organização e, provavelmente, uma alteração na mesma exige mudanças nessa relação. O conhecimento da imagem existente (aliada ao grau de satisfação) permite actuar, melhorando a relação ou gerindo as expectativas.

A imagem difundida pela comunicação social, influencia, hoje, decisivamente a imagem que a sociedade em geral cria e exige não apenas medidas de melhoria na prestação de serviços, mas, eventualmente, de informação sobre a organização, a sua acção concreta e os seus esforços de melhoria.

Tendo presente a importância da imagem sobre a organização, facilitando ou dificultando a sua acção, não admira que as organizações públicas procurem, hoje, influenciar a imagem que os outros têm de si, actuando, nomeadamente, no domínio da informação e do marketing público e/ou de serviços.

---

<sup>41</sup> Rever “Um novo olhar sobre as organizações”, ponto 2.1.

<sup>42</sup> Esta questão deve ser equacionada a par da identificação e análise dos grupos de pressão ou de influência, tratada no Cap.4 ponto 6.



O diagnóstico da imagem externa, nas dimensões atrás referidas, deve constituir uma preocupação dos dirigentes dos serviços públicos, a par da avaliação do grau de satisfação dos destinatários da sua acção, questão a que voltaremos no ponto relativo à avaliação de resultados. Deste diagnóstico devem resultar medidas concretas de melhoria de imagem, consubstanciadas em acções externas, suportadas, contudo, em acções internas criadoras de efectivas condições de alimentação de uma imagem mais adequada ou positiva. De facto, é desejável e possível actuar no domínio da imagem, mas esta acção só é eficaz quando suportada pelo correspondente funcionamento interno.

Apresentam-se, apenas a título de exemplo, dois diagramas de causas geradoras de uma má imagem por parte dos utentes/clientes de serviços públicos e de medidas de melhoria de imagem, respectivamente.<sup>43</sup>

#### Análise da Imagem Externa (exemplo)

Aqui insere-se a fig 5.6 (Ficheiro: Figura5.6.cdr - versão 9 do corel draw), mantendo a sua proporção original, centrando-a, dando-lhe uma largura (a da sua esquadria) máxima igual à largura do texto na sua versão final (para impressão). Todo o texto (originalmente em fonte Arial) está convertido em curvas.

Fig.5.6.

#### Melhoria da Imagem Externa (exemplo)

Aqui insere-se a fig 5.7 (Ficheiro: Figura5.7.cdr - versão 9 do corel draw), mantendo a sua proporção original, centrando-a, dando-lhe uma largura (a da sua esquadria) máxima igual à largura do texto na sua versão final (para impressão). Todo o texto (originalmente em fonte Arial) está convertido em curvas.

Fig.5.7.

### 5.5. Diagnóstico da cultura organizacional

Entende-se, por cultura organizacional o conjunto de valores e crenças desenvolvidos pela organização ao longo da sua história, de acordo com a natureza da sua acção e as práticas de liderança, que influenciam os comportamentos e decisões e a maneira de pensar e aprender nas organizações.<sup>44</sup>

O diagnóstico da cultura da organização mostra-se, assim, um instrumento importante na compreensão dos modos de agir dominantes, mas também próprios de grupos

---

<sup>43</sup> Exemplos retirados do Manual de Audiência do Público, elaborado pela autora e António Norberto Rodrigues a solicitação do Secretariado para a Modernização Administrativa, em 1989.

<sup>44</sup> Ver conceito de cultura em Schein (1985), *Organization, Culture and Leadership* em que define cultura como “Um modelo de pressupostos básicos inventados, descobertos ou desenvolvidos por um determinado grupo à medida que aprende a enfrentar problemas de adaptação externa e integração interna considerados válidos, e que pode ser ensinado aos membros novos como forma correcta de aceitar, pensar e sentir esses problemas” ou em Luís Rosa (1994), *Cultura Empresarial, Motivação e Liderança*, “totalidade das aptidões, crenças, conhecimentos, atitudes e objectos de natureza transmissiva e tendencialmente expansiva, que caracterizam o desempenho humano” entre outros.

específicos, como forma de entender a sua origem e de auto-capacitação para gerir a evolução desejada.

Se, durante muito tempo, se geriu o factor cultural como criador de coesão organizacional, tratando do reforço da cultura dominante, a evolução das exigências de mudança colocaram na ordem do dia a necessidade de gerir positivamente as diferenças culturais, vendo nelas um factor de enriquecimento e de capacidade de evolução.

Existem múltiplas abordagens, quer em termos conceptuais quer metodológicos, à cultura da organização, pelo que optaremos por uma que, sendo simples, nos parece permitir uma avaliação rica da situação na Administração Pública, até pela experiência da sua utilização em contextos formativos. Trata-se da abordagem desenvolvida por Charles Handy, em que, de forma criativa e sugestiva, tipifica quatro grandes tipos de cultura, de acordo com o modo de pensar, aprender e agir nas organizações, comparando-as a deuses gregos.<sup>45</sup>

Assim, teríamos a cultura de clube ou de Zeus, a cultura de função ou de Apolo, a cultura de projecto ou de Atena e a cultura individualista ou de Dionísio. Procuraremos caracterizar cada uma fazendo o seu paralelismo com a realidade da Administração Pública.

### Tipologia das Culturas Organizacionais Charles Handy

Aqui insere-se a fig 5.8 (Ficheiro: Figura5.8.cdr - versão 9 do corel draw), mantendo a sua proporção original, centrado-a, dando-lhe uma largura (a da sua esquadria) de 10 cm ou quando inferior a largura do texto na sua versão final (para impressão). Todo o texto (originalmente em fonte Arial) está convertido em curvas.

Fig. 5.8.

A *cultura de clube* desenvolve-se a partir de um chefe carismático e cria redes de influência por relações informais. As decisões são tomadas muito por intuição e a partir de informações informais, pelo que são rápidas. A aprendizagem faz-se por imitação. Esta cultura, predominante em pequenas organizações, encontra, porém, expressão em organizações de maior dimensão em que o dirigente de topo se mantém por muito tempo e tem uma personalidade forte. A tendência é para a reprodução do modelo, podendo, facilmente, criarem-se outros centros de poder e influência, substituindo-se, assim, a teia por uma constelação de estrelas com teias à volta que se cruzam, dando origem a lutas pelo poder, sobretudo quando o dirigente máximo pode estar para sair. Em muitas organizações da Administração Pública a consideração desta realidade é fundamental para interpretar comportamentos que, à luz de um funcionamento assente em papéis e funções, é incompreensível.

A *cultura de função* caracteriza a maior parte das organizações administrativas assentes na repartição de papéis e funções, com regras e procedimentos preestabelecidos, suportadas por uma estrutura hierárquico-funcional. Nesta cultura o valor é dada às normas, interessa a racionalidade e o conhecimento analítico, as decisões são tomadas na base da análise técnica dos problemas, aprende-se com os

<sup>45</sup> Ver Charles Handy (1978), *L'Olimpe des Managers* edição em português (1991), *Deuses da Gestão ou a Era da Mudança*.

## Serviço Público

manuais. Teoricamente, a maior parte dos organismos públicos partilhariam desta cultura. A prática revela que ela não funciona de forma pura, sendo sobreposta por outros valores, nomeadamente relativos à cultura de clube, como foi atrás referido.

A *cultura de projecto* caracteriza-se pela centralização nos problemas e objectivos, desenvolvendo um modo de aprender a partir da pesquisa de soluções, exigindo trabalho em equipa e aprendendo com os erros. Desenvolve-se em áreas mais experimentais ou recentes na organização e tem expressão significativa, hoje, na Administração Pública nos valores expressos pelas pessoas, sobretudo quadros.

A *cultura existencial* ou centrada no indivíduo, como o nome indica, vê a organização como um instrumento de realização profissional, o que interessa é o acto inerente à profissão que é visto sempre como único, a aprendizagem faz-se, fazendo. É muito característica, entre nós, de determinados grupos profissionais e, naturalmente, nas instituições onde os mesmos predominam, como médicos, professores, juristas.

Como se vê, na Administração Pública estas quatro culturas têm acento, sendo importante tirar partido das mesmas, sem prejuízo da necessidade de vencer as suas consequências negativas, pois não é possível defender que uma é a mais adequada em todas as circunstâncias.

A realidade revela não apenas a sua presença, mas também a sua coexistência em muitas organizações. Exemplos como a escola e o hospital são bem paradigmáticos desta situação, levantando a questão de uma gestão cultural visando a homogeneidade ou de uma gestão privilegiando a *interculturalidade*, sem prejuízo do fortalecimento de traços culturais comuns, face ao projecto organizacional em causa. Neste caso, como respeitar e mesmo valorizar as especificidades sem pôr em causa o sentido e projecto da instituição como um todo? Só uma grande capacidade de reconhecimento do contributo de cada um e das condições específicas do mesmo e um grande respeito pelas funções integradoras, pode permitir essa complementaridade. Trata-se, assim mesmo, de um ajustamento cultural.

Charles Handy desenvolve já na altura esta abordagem, falando em *micro e subculturas* de acordo com a origem dos traços culturais do grupo ter origem na pertença a unidades de trabalho com natureza específica (grupo de estudos, serviços administrativos ou de apoio logístico, área de “produção”) ou tenha origem externa, por exemplo, na formação académica e/ou profissional (engenheiros, sociólogos, arquitectos ou outros).

A gestão da interculturalidade não é fácil, face às tendências dominantes de homogeneização, que facilita o desenvolvimento de conflitualidade face a tudo o que é diferente. A complexidade e diversidade de desafios organizacionais torna-a, porém, cada vez mais necessária. Não é mais possível querer uma organização a funcionar toda do mesmo modo, quando se lhe pede que desenvolva actividades bem diferentes, com graus de estabilidade distintos, de actividades com grande peso de rotinas a actividades de inovação e experimentais.

As próprias características pessoais influenciam uma adequação mais ou menos fácil a ambientes de instabilidade e desafio ou a situações de maior segurança, a trabalho mais individual ou de grupo, sendo importante a consideração destes traços de personalidade na afectação a situações de trabalho concretas.

Em qualquer caso, a Administração Pública apresenta características culturais ainda dominantes que claramente têm que evoluir, como o valor da norma em detrimento dos objectivos, a hierarquia em detrimento da complementaridade, a auto-suficiência em detrimento da cooperação, a antiguidade em detrimento da competência e capacidades. Estes, alguns valores que continuarão a ter que ser reforçados exigindo, em cada caso concreto, uma gestão adequada da mudança cultural.<sup>46</sup>

Neste sentido a mudança organizacional passa, hoje, também, necessariamente, pela vertente cultural, fazendo emergir novos valores dominantes não tanto no discurso, mas mais nas práticas organizacionais.

Saber reconhecer os valores indispensáveis à visão de futuro que se desenvolve para a organização e confrontá-los com os valores dominantes no conjunto da organização ou protagonizados por grupos específicos, traçando estratégias de reforço dos primeiros, constitui uma responsabilidade dos dirigentes. Esta evolução não passa, contudo, por decisões, mas por práticas de liderança e actuações em que os valores desejados estejam presentes.

De salientar de entre os valores comuns à organização os que significam princípios éticos centrais, não dispensáveis por dizerem respeito à vida e à sua qualidade individual ou colectiva. Nos serviços públicos, a estes devem naturalmente juntar-se os que resultam da natureza de serviço público e que a própria Constituição estipula, bem como os estabelecidos por legislação própria como é o caso do Estatuto Disciplinar e da Carta Deontológica do Serviço Público.<sup>47</sup>

Estes dois últimos referenciais são reveladores de diferenças significativas de posicionamento, no respeitante à cultura dos serviços públicos, em geral, defendendo o primeiro os deveres (a que correspondem naturalmente valores) de isenção, zelo, obediência, lealdade, sigilo, correcção, assiduidade e pontualidade e o segundo valores de serviço público, legalidade, neutralidade, responsabilidade, competência e integridade. Na sequência destes valores centrais, são apontados como deveres: os deveres para com os cidadãos (de qualidade na prestação de serviços públicos, de isenção e imparcialidade, de competência e proporcionalidade, de cortesia e informação e de probidade); deveres para com a Administração (de interesse público, de dedicação, de autoformação, aperfeiçoamento e actualização, de reserva e discrição, de parcimónia, de ponderação exclusiva do serviço público e de solidariedade e cooperação); deveres para com os órgãos de soberania (de zelo e dedicação, de lealdade e de informação).

Trata-se, mais uma vez, de uma questão onde os serviços públicos apresentam uma complexidade própria, que exige dos seus dirigentes o reconhecimento dos valores preconizados a níveis superiores, cuja leitura não é unívoca e simples, a par da clarificação dos valores úteis face à especificidade da organização em causa e ao seu projecto de desenvolvimento estratégico.

---

<sup>46</sup> Recordar a apresentação de um novo paradigma cultural defendido no Cap. 2, ponto 2.2.3.

<sup>47</sup> Ver Estatuto Disciplinar (1984), aprovado pelo Dec-Lei n° 24/84, de 16 de Janeiro, ainda em vigor, e a Carta Deontológica do Serviço Público (1993), aprovado pela RCM n°18/93, de 17 de Março.

## 6. DINAMIZAÇÃO DA ACÇÃO

Esta é, a nosso ver, a dimensão mais importante da gestão, pois é dela que directamente decorrem as transformações. Se a clarificação da missão e objectivos (traduzidos em orientações estratégicas e num plano de acção), são fundamentais para se saber o que se quer e para onde se vai, e exigem e permitem, na sua própria construção, a criação de dinâmicas de acção, a verdade é que a realidade só muda, só há valor acrescentado, quando se passa à concretização das acções.

Esta é também a dimensão mais difícil, que exige mais investimento pessoal e colectivo, ao nível do saber e também das vontades. É também mais difícil por exigir este investimento a todos os níveis da organização, onde é muitas vezes menos claro o reconhecimento do valor do contributo de cada um, expresso no resultado final.

Importa assim relevar o papel da gestão na obtenção de uma dinâmica mobilizadora da acção e na criação das condições organizacionais para que esta se possa desenvolver com os melhores resultados.

Esta dinâmica cria-se ao longo de todo o processo de gestão, nomeadamente a partir da própria forma como se definem a estratégia e os objectivos organizacionais, como se tem vindo a salientar, estando à partida condicionada, ao nível da participação e da adesão à realidade, pelas metodologias adoptadas.

Nos serviços públicos esta responsabilidade da gestão é fundamental, pois, se é verdade que falta muitas vezes visão e linhas orientadoras no seu funcionamento, não é menos verdade a insuficiência na mobilização dos recursos, sobretudo das pessoas. A capacidade de fazer partilhar visões e objectivos, implicar as pessoas na sua concretização, organizar os recursos certos à volta dos mesmos, incluindo as competências necessárias, não é tarefa fácil, sobretudo quando a autonomia de gestão na sua aquisição, afectação e desenvolvimento de incentivos e recompensas é muito limitada.

Sem um reforço na autonomia dos serviços públicos, com a subsequente responsabilidade dos dirigentes, dificilmente se conseguirão obter as dinâmicas de acção desejáveis e mesmo indispensáveis. Num metasistema da dimensão da Administração Pública e com o seu passado assente numa lógica de homogeneização, esta questão não é pacífica. Requer, mesmo, uma substituição no sistema de controlo (sabendo-se da inoperância, aliás, do actual), do controlo dos meios através de regras comuns à Administração, pelo controlo assente na contractualização de objectivos e orçamento. Trata-se de uma lógica aceite em abstracto, mas rejeitada na prática, pois exige uma reforma profunda da Administração.

No entanto e mesmo com este contexto, que se pensa ter inevitavelmente que mudar, não é despendendo nem deslocado colocar a responsabilidade dos dirigentes pela criação de dinâmicas exigentes e eficazes de acção, fazendo uso dos mecanismos que, apesar de tudo, têm ao seu alcance. É com este referencial que desenvolveremos alguns aspectos a ter em atenção.

## 6.1. As lideranças

O aspecto mais importante numa dinâmica de acção são, reconhecido de forma abrangente, as lideranças fortes. Sempre que na Administração Pública se encontram casos de boas práticas entendidas como de sucesso por quem as contacta (e existem mais ilhas de “excelência” do que se pensa, embora menos que as necessárias e, sobretudo, com dificuldade em se manter e reproduzir), não temos dúvidas de que na origem das mesmas estão pessoas, uma equipa, líderes.

Significa que esta é uma condição sem a qual não vale a pena querer bons resultados. A questão é, então, como garantir lideranças fortes?. Esta questão coloca duas outras: escolher a pessoa certa e incentivar os mecanismos que permitem o aparecimento e desenvolvimento de capacidades de liderança. A sociedade portuguesa, em geral, e as organizações, de *per si*, lidam mal com qualquer uma destas exigências.

É útil, porém, precisar o que se entende aqui por liderança, tendo em conta a existência de diferentes acepções, e a sua evolução, no contexto organizacional, sendo que, nos últimos anos, assistimos ao recrudescimento da sua relevância .

O conceito de liderança a que nos reportamos entende esta, no contexto organizacional, como a capacidade de mobilizar as pessoas para objectivos comuns, sendo a gestão um conceito mais abrangente.<sup>48</sup>

Estamos de acordo com Mintzberg quando considera os papéis do gestor agrupados em papéis de natureza interpessoal, informacional e decisional e a liderança como um dos papéis de natureza interpessoal. A liderança pode ser definida, de acordo com Orlindo Gouveia Pereira, como “um comportamento intra-grupal de seguimento de uma pessoa que orienta a acção do grupo de forma tacitamente consentida e afectivamente desejada”<sup>49</sup>.

Em contexto organizacional, e tendo em conta os modelos de funcionamento, é importante ter em conta os níveis em que a liderança se exerce, nomeadamente o nível global da organização, os níveis intermédios ou departamentais e o nível de grupo, formal ou informal, traduzido em projectos ou grupos de trabalho de carácter mais permanente. De facto, não basta ao gestor de topo ter uma boa capacidade de liderança; é preciso que idêntica capacidade se exprima aos outros níveis da organização.

De salientar é ainda que, cada vez menos, a liderança é individual. A liderança expressa, por exemplo, pela equipa dirigente (liderança grupal) é hoje não apenas um facto, mas uma necessidade. Não é possível pedir apenas a uma pessoa que seja capaz de influenciar em todos os domínios. É, em contrapartida, possível encontrar pessoas com maior capacidade de influência, a partir do seu potencial de iniciativa, da sua convicção e criatividade, da sua capacidade de relação, em domínios específicos, como o domínio técnico, o do relacionamento colectivo, da capacidade organizacional. Neste contexto, a própria equipa dirigente pode agregar capacidades que se completam e são mobilizadoras no seu conjunto. Há que tirar partido desta complementaridade facilitando o desenvolvimento de lideranças organizacionais efectivas.

<sup>48</sup> Ver Correia Jesuino (1987), *Processos de Liderança*, Pg.13.

<sup>49</sup> Ver Orlindo Gouveia Pereira (1999), *Fundamentos de Comportamento Organizacional*, Pg. 301

As organizações carecem de líderes e não podem esperar que eles venham do exterior. As organizações formam ou impedem, dentro de si próprias, que se expressem capacidades de liderança. Tal como as organizações precisam de evoluir para organizações inteligentes, que aprendem e ensinam no seu seio, também precisam de se preocupar em fazer surgir e desenvolver novos líderes, por processos de desafio e reforço de experiências de direcção e liderança.

Para se ser líder é preciso estar convicto e pessoalmente implicado na situação, ser criativo, persistente e inovador, acreditar nos colaboradores, reforçando as suas potencialidades e ajudando a ultrapassar os limites, gostar de trabalhar com pessoas e de desenvolver relações. Algumas técnicas podem ajudar a desenvolver estas atitudes, mas as características pessoais e as experiências de vida são necessariamente relevantes. É preciso que, não apenas a sociedade, mas também as organizações, as estimulem. Comportamentos de liderança são fonte de desenvolvimento de novas lideranças.

Sem lideranças que inspirem os comportamentos colectivos, dificilmente as organizações conseguem bons resultados. Nos serviços públicos esta questão assume particular acuidade, tendo em conta a fragilidade de outros meios de incentivo a um bom desempenho. É por isso que as boas práticas têm sempre à frente lideranças fortes. Em contrapartida, a missão específica da maior parte dos serviços públicos facilita a identificação com a sua acção, permitindo a mobilização para objectivos de interesse colectivo e social. Por outro lado, o ambiente interno à organização e ao grupo/unidade de trabalho de pertença funciona na Administração Pública como um dos factores relevantes de satisfação e consequente desempenho e manutenção no lugar, por poder ser mais facilmente de cooperação e partilha.

### **6.2. O sistema de informação, comunicação e participação**

Os ritmos de mudança impõem uma constante actualização que requer não apenas um adequado sistema de informação e comunicação formal, mas também o incentivo das relações informais. Não é mais possível confinar a *informação* a limites estreitos, sendo fundamental levá-la a todos os recantos da organização. Fazer partilhar objectivos, preocupações e procura de soluções implica dotar as pessoas da informação adequada e garantir espaços de diálogo e partilha.<sup>50</sup>

Informar, existir informação disponível, não significa, contudo, *estar informado*. Estar informado pressupõe desejo ou necessidade de conhecer e ter a informação em condições de ser utilizada. Muitas organizações recolhem, tratam e disponibilizam informação em abundância sem que os seus colaboradores sejam pessoas informadas, aptas a usar a informação quando esta é requerida, verificando-se mesmo situações em que os mesmos se queixam de não estar informados, quando confrontados com a necessidade da informação em causa.

---

<sup>50</sup> Ver exemplo de arquitectura de informação, desenhada para um serviço público, inserido no Anexo B, revelador da complexidade do sistema de informação organizacional (mesmo só contemplando a informação mais formal) e da necessidade de uma correcta gestão.

## Serviço Público

Esta questão levanta o problema dos canais de informação adequados na organização. Numa época em que a informação chega às pessoas essencialmente por meios audiovisuais, extremamente difundidos, como a televisão, sem esforço de procura, outros canais tornam-se facilmente obsoletos. Criar a necessidade de procurar a informação e disponibilizá-la de forma sugestiva e fácil, constitui desafio para todos os dirigentes, no nível de acção de cada um e é condição de implicação organizacional, de actualização de conhecimentos técnicos e de capacidade de exigência e inovação. Não basta afixar ou fazer circular informação escrita; é preciso motivar para o seu uso, criando momentos de contacto directo e estímulo, quer em relações individuais, quer em reuniões de âmbito diversificado.

Cada vez mais o contacto directo e mesmo informal é indispensável àqueles desideratos, exigindo reforço da *comunicação*, entendendo esta como troca de informação, em que há elementos acrescentados na troca entre emissores e receptores. Um correcto sistema de comunicação nas organizações pressupõe não apenas o que pode e deve ser formalizado, mas também, a comunicação espontânea entre os elementos de cada grupo e da organização, no seu todo. O seu desenvolvimento e gestão implica, no entanto, conhecer o conteúdo da comunicação (sobre que se comunica) e incentivar as trocas em domínios relevantes para o funcionamento organizacional. À organização interessa a existência de um bom sistema de relações humanas, mas interessa, também, que estas se centrem nas relações de trabalho, facilitando a colaboração e o intercâmbio de conhecimentos.

Significa isto que, naturalmente, um sistema de comunicação deve evoluir para um sistema de *participação*, em que se solicita e espera dos colaboradores não apenas o estrito cumprimento das tarefas atribuídas, mas uma implicação no funcionamento da organização/serviço. Há quem defina participação numa óptica que parte da organização ou dos deveres dos trabalhadores, de forma genérica, como qualquer uso das capacidades individuais no desempenho organizacional. Neste sentido, o trabalhador participa sempre que realiza qualquer trabalho para a organização. Numa óptica a partir dos trabalhadores e dos seus direitos, entende-se por participação as condições proporcionadas pela organização para que o trabalhador se envolva nos seus destinos. Contudo, mesmo nesta acepção, podemos contemplar apenas o direito à informação (sentido mais restrito de participação e, em nosso entender abusivo) ou ir mais longe e falar de direito à participação, podendo esta ir da participação nas condições de funcionamento no seu âmbito próximo de trabalho, à participação na gestão ou nas decisões, até à participação nos resultados (traduzida, nas empresas, na participação nos lucros e, nas organizações não lucrativas, na participação do sucesso da organização, por formas como visibilidade do seu contributo, assunção de responsabilidades consonantes com o mesmo, etc.).

Trataremos deste aspecto no âmbito do sistema de incentivos e recompensas (ponto 6.8.), pelo que preferimos restringir ( tornando mais preciso) o conceito de participação à chamada de colaboração na gestão da situação de trabalho e/ou organização, contribuindo para o seu funcionamento e desenvolvimento.

A participação, entendida neste sentido, implica, antes de mais, uma firme convicção, por parte dos dirigentes de que a organização e a decisão beneficiam com a participação, acreditando-se que as decisões são mais consistentes e que a capacidade de envolvimento e implicação na sua concretização é maior.



## Serviço Público

Obviamente que a participação também tem custos e não é fácil. Ganhar consensos implica tempo e nem sempre estes são possíveis, por estarem em presença interesses contraditórios. No entanto, o poder real das pessoas nas organizações, nomeadamente nos serviços públicos, é mais forte do que o que decorre da simples distribuição formal de papéis, e o envolvimento e persuasão constituem ainda os instrumentos mais eficazes. A urgência na tomada de decisões pode não se compadecer com processos participativos, mas descurá-los pode significar ficar-se pela decisão.

A participação não significa, contudo, ausência de assunção das decisões como responsabilidade da direcção. Pelo contrário, a prática de processos participativos revela a necessidade de reforçar a capacidade de assumir individualmente os riscos da decisão, quando opiniões contrárias se expressarem e com maior nitidez se analisaram diferentes pontos de vista e opções.

A participação exige uma clarificação de responsabilidades e a capacidade de aceitar ser vencido, mesmo que temporariamente, nas suas convicções. A participação não significa, por outro lado, que as decisões são tomadas maioritariamente, a não ser em organizações em que, para além da participação, vigora um sistema de democracia na tomada de decisão.

Uma boa combinação da participação com a assunção das responsabilidades próprias dos dirigentes (aos vários níveis) é assim indispensável, exigindo experiência e bom senso.

Nas nossas organizações, com fraca prática de participação, é mais fácil exigí-la do que praticá-la. Participar exige, também, de quem é chamado ou tem oportunidade de participar, não apenas vontade, mas ter e pôr em comum ideias, análises e conhecimentos aplicáveis a situações concretas. E, apesar de tudo, é mais fácil, mesmo que menos gratificante, cumprir que implicar-se.

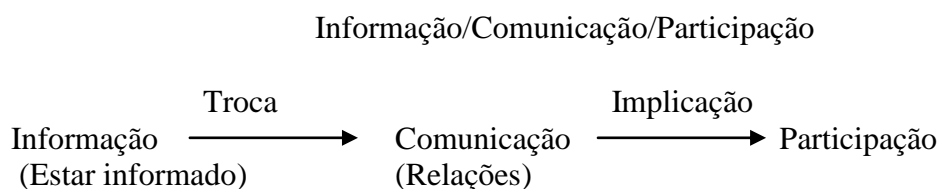


Fig. 6.1.

Um sistema de gestão participante exige métodos activos, onde as reuniões, de âmbitos diversos, se substituem aos despachos individuais. Estes métodos contêm riscos. Multiplicar reuniões mal preparadas, sem objectivos claros, sem capacidade de condução efectiva e sem resultados credíveis é, não só perda de tempo, como factor de desmobilização.

Encontrar as formas correctas de participação, ágeis e produtivas, é condição indispensável para a credibilidade daquela, quer junto dos colaboradores quer do grupo dirigente.

## Serviço Público

A descentralização e a delegação de poderes são duas formas que reforçam a participação na medida em que criam condições de assunção de responsabilidades a níveis mais baixos e mais diversificados, criando novos centros em que a decisão pode ser tomada de forma participada.

Para além desta dimensão interna da informação e da participação, é importante a *dimensão externa* destas questões, mesmo na óptica da dinamização da acção. Referimos, atrás, a importância da análise do ambiente, em particular dos grupos de influência e dos destinatários da acção. Referimos, também, que raramente a acção de cada serviço público se esgota em si próprio e a relevância das articulações externas e das parcerias. Desta visão decorre, inevitavelmente, um papel central para os sistemas de informação, comunicação e participação externos. Voltaremos à participação dos cidadãos/sociedade no Cap.7, “Prestação de Serviços”, mas não devemos deixar de desenvolver nesta sede algumas preocupações essenciais para um bom desempenho organizacional.

A criação de mecanismos de informação externa, adequados aos respectivos destinatários, com relevância para o uso da Internet, pelo menos para camadas mais informadas tecnologicamente, ou o contacto directo, para estratos sócio-culturais mais baixos, constitui instrumento essencial de uma boa relação ao nível da imagem e da realização efectiva dos objectivos organizacionais. A participação externa constitui, muitas vezes, condição indispensável à boa realização dos mesmos.

A participação em conselhos consultivos ou por múltiplas outras formas, até na própria prestação de serviços, é condição indispensável para a aderência da acção às realidades e para a mobilização de recursos e vontades exteriores à organização.

O papel do Estado e dos serviços públicos, enquanto garantes do estado de sistemas sociais, requer a mobilização de diferentes actores, para a qual o desenvolvimento e manutenção de adequados sistemas de informação, comunicação e participação são vitais, sob pena dos objectivos se ficarem por boas intenções.

### **6.3. As formas de organização do trabalho**

Outro aspecto relevante na implementação das decisões e, portanto, na acção é a implementação das formas de organização do trabalho mais adequadas à estratégia e objectivos definidos.

Durante muito tempo as organizações fixaram os seus objectivos e acções a partir das estruturas (orgânicas) existentes, numa lógica de continuidade de acção. Esta visão estrutural (como ponto de partida) da estrutura orgânica (passe o pleonasma) está hoje completamente ultrapassada. As organizações são frequentemente confrontadas com a necessidade de fazer face a novos desafios externos, adaptando a sua acção aos mesmos. Desta adaptação é igualmente objecto a estrutura orgânica, enquanto modo de dividir e simultaneamente articular o trabalho. Esta deixou assim de constituir um ponto de partida para a fixação de objectivos, sendo antes vista como um recurso que, ou está adaptado às novas exigências, ou tem que evoluir em função das mesmas. É, aliás, neste contexto, que faz sentido falar em modelos organizacionais e não em

## Serviço Público

estrutura orgânica, pela perda do seu papel estruturante, dado pela escola clássica e, nomeadamente, pela abordagem estruturalista.

É facto que na Administração Pública esta dimensão orgânica não perdeu ainda muito do seu peso, funcionando frequentemente as estruturas existentes como resistência à adaptação estratégica da organização. Trata-se de um domínio em que a Administração, quer do ponto de vista conceptual quer culturalmente, tem de evoluir. O próprio processo de adaptação orgânica é revelador de um pensamento ultrapassado, quer pela falta de autonomia dos dirigentes, quer pelo carácter formal e ainda casuístico e excepcional da alteração (publicação no Diário da República, em diploma de alto valor jurídico, aprovação de alto nível), quer pelo tempo inerente a uma alteração orgânica. A flexibilização das adaptações orgânicas mostra-se assim condição indispensável de capacidade de ajustamento organizacional, sendo que a prática é bem reveladora da necessidade frequente de evolução, quando se comparam as estruturas definidas em diploma legal e o funcionamento real dos serviços.

Neste enquadramento, e definidos objectivos estratégicos e operacionais, importa analisar se a organização tem estruturas de trabalho (no sentido operacional do termo) aptas a assumir tais objectivos, ou se é necessário proceder a reestruturações e criação de novas formas de organização do trabalho, mais aptas a prosseguir-los.

Quanto mais rígida for a estrutura existente, quer no nível em que as unidades de trabalho estão formalizadas, quer na precisão das “competências dos serviços”, mais difícil será a reorientação de responsabilidades e a reorganização interna. Daí, a necessidade de, também neste aspecto, se evoluir no sentido da atribuição de papéis na organização, mais do que “competências”, centrados no tipo de contributo para a prossecução da missão da organização, e para a descentralização da decisão sobre as formas de organização do trabalho a nível mais operacional.<sup>51</sup>

A adopção de formas mais estáveis ou temporárias de trabalho decorre, naturalmente, da natureza dos objectivos. Não é raro, porém, recorrer-se na Administração Pública à designação de projecto para a realização de trabalho resultante de responsabilidades que se crêem permanentes, ou cujo fim não está pré-estabelecido, e que ganhariam se geridas numa lógica de continuidade.

De facto, faz sentido a criação de uma unidade estável de trabalho (estrutura) quando existe um tipo de necessidade ou público alvo a atender ou mesmo a prestação continuada de um serviço; quando daqui decorre a necessidade de desenvolver actividades directamente relacionadas com os objectivos fixados, mas também actividades de manutenção que agilizem as primeiras e tornem mais eficiente o uso dos recursos (nomeadamente, porque expressam saber, informação e instrumentos acumulados de trabalho); e, ainda, actividades que podemos chamar de desenvolvimento que garantem a capacidade de evolução e inovação, quer na resposta a questões novas, quer na forma como se actua.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Entende-se por *papel*, à semelhança do conceito de missão, o contributo da estrutura para a missão da organização, mais centrado no tipo de necessidades e /ou populações alvo, do que nas formas de intervenção, exigindo assim a sua capacidade de adaptação conjuntural

<sup>52</sup> A esta forma de organização do trabalho é prática designar-se, na Administração Pública, por actividade, por contraponto com a designação de projecto. Ver SMA (1987), *Plano e Relatório de Actividades*.

## Serviço Público

Naturalmente, a organização interna de cada unidade básica de trabalho estável (estrutura) pode corresponder a um grupo de trabalho, com bastante autonomia até, se os objectivos temporais a atingir estão claramente definidos e a natureza e complexidade do trabalho em causa beneficiam da complementaridade de capacidades e competências.

Em contrapartida, faz sentido dar a forma de *projecto* ao cumprimento de um objectivo que responde a uma necessidade localizada no tempo, traduzido num resultado a obter num prazo prefixado, criando um grupo de trabalho temporário (grupo de *projecto*) ao qual se afectam os recursos previstos como necessários durante o período de tempo estabelecido, só se justificando o desenvolvimento das actividades ou tarefas inerentes à concretização do objectivo.

As características e potencialidades destas duas formas básicas de trabalho são diferentes beneficiando a primeira da continuidade e a segunda do desafio do objectivo/produto em causa. No sentido inverso, no *projecto* corre-se mais o risco de desaproveitamento para a organização dos construídos intermédios (modelos de análise, instrumentos de trabalho, informação) e na unidade estável de trabalho corre-se o risco da rotina e fixação em procedimentos estabelecidos.

É obvio que uma unidade estrutural (departamento, direcção de serviços, divisão, consoante a designação) pode adoptar no seu seio as duas formas, nomeadamente se integra acções com carácter de continuidade e com carácter conjuntural.

É de salientar a natureza interdepartamental de muitos *projectos* (em função, naturalmente, do critério de departamentalização adoptado), exigindo uma capacidade de gestão dos mesmos compatível com o papel esperado das estruturas estáveis. Esta questão é bastante antiga, o que não significa estar resolvida na funcionalidade exigida a cada uma das formas de organização em causa, sobretudo pela tendência em imputar a responsabilidade do *projecto* a um dos departamentos envolvidos, (sobretudo, quando a iniciativa teve nele origem) e não a um nível de direcção superior. A dimensão do problema agrava-se quando o número de *projectos* desta natureza é significativo, o que poderá, aliás, ser revelador da necessidade de questionar o modelo e critérios de divisão de trabalho adoptados.

Como se sabe, a *estrutura matricial* desenvolveu-se como uma forma de viabilizar um modelo de organização que permitisse à gestão conjugar, ao mesmo nível, dois critérios de coordenação. Este modelo confrontou-se com a cultura hierárquica dominante, tendo, na Administração Pública, sido alvo de processos de absorção pela cultura dominante, com a criação de novas hierarquias, em detrimento do incremento das relações de tipo matricial que lhe estão subjacentes. No entanto, e com defeitos, os ministérios tendem, hoje, a conjugar um critério territorial ou geográfico com um critério de especialização da acção (serviços regionais e serviços centrais respectivamente), sendo porém sintomático o facto de, raramente, esta estrutura ser representada de forma matricial, o que permitiria relevar a importância da gestão das relações internas à matriz.

## Serviço Público

### Tipo de Estrutura Matricial na Administração Pública (exemplo)

Aqui insere-se a fig 6.2 (Ficheiro: Figura6.2.cdr - versão 9 do corel draw), mantendo a sua proporção original, centrando-a, dando-lhe uma largura (a da sua esquadria) máxima igual à largura do texto na sua versão final (para impressão). Todo o texto (originalmente em fonte Arial) está convertido em curvas.

Fig. 6.2.

Embora exigindo uma cultura e gestão matriciais (e não só o modelo organizacional/estrutura), este tipo de estrutura pode ajudar a resolver alguns problemas de articulações num funcionamento que exija um número de projectos significativo ao longo do tempo simultaneamente com estruturas mais estáveis, independentemente do critério que presida à constituição destas.

O que é fundamental é que o modelo organizacional a nível macro (neste caso organizacional) e micro (de unidades básicas de trabalho) se ajuste aos objectivos e estratégia definidos e ao tipo de direcção e liderança praticados.

Do que se disse sobre modo de olhar, hoje, as organizações da Administração Pública, particularmente nas relações com terceiros na prossecução da sua finalidade, ressalta a necessidade de formas de organização do trabalho que contemplem essas relações, nomeadamente um funcionamento em rede e estabelecimento de parcerias.

A construção de *redes* inter-institucionais garantindo a complementaridade de papéis, a constituição de parcerias em função de objectivos concretos, o desenvolvimento de programas e projectos com outros serviços, são, hoje, soluções organizacionais indispensáveis a um funcionamento adaptado aos tempos actuais.

Diferentes exemplos têm surgido que indiciam uma evolução neste sentido, com configurações e origens diferentes, que merecem ser estudados e aprofundados. No sector da saúde é exemplo a iniciativa dos sistemas locais de saúde (SLS), com a criação de uma estrutura de articulação interinstitucional, abrangendo, no seu conteúdo, cuidados primários e secundários, prestação de cuidados individuais de saúde e saúde pública, acção curativa e preventiva, e chamando à participação, de acordo com o grau de sensibilização, quer estruturas do SNS (serviço nacional de saúde), quer do sistema de saúde em geral e estruturas de carácter social ou comunitário.

Nos sectores da educação, da solidariedade, do emprego, idênticas iniciativas têm surgido, reveladoras da necessidade de integrar diferentes dimensões do problema de partida, criando estruturas de suporte a uma acção articulada e mesmo conjunta.<sup>53</sup>

Em todas estas experiências, a dimensão local ou de base geográfica é salientada, chamando a atenção para políticas integradas de desenvolvimento local e comunitário, centradas na qualidade de vida, em geral, para a qual concorre a saúde, a educação, o ambiente, o crescimento económico, o emprego, a cultura (para não se ser exaustiva), o que pode apelar, a médio prazo, para o concurso dos vários sectores em que se estrutura a Administração em políticas horizontais ou de base geográfica. Sem prejuízo dos contributos especializados das abordagens sectoriais, esta visão obrigará

<sup>53</sup> Ver da autora, a comunicação ao IX Encontro SIOT (2001), “Modelos Emergentes de Organização na Administração Pública”, a publicar na Revista Organizações e Trabalho, já anteriormente citada.

## Serviço Público

os serviços públicos a um novo olhar sobre o modo de exercer o seu papel e a uma nova disponibilidade para partilhar compromissos com lideranças externas, para o que é importante estar atento e preparado, com reflexos nos seus modelos organizacionais.

Da adequação das formas de organização do trabalho depende muita da capacidade de resposta da organização, pelo que a gestão da sua adequação aos objectivos e da sua consonância com outras dimensões de funcionamento, é vital.

É de salientar ainda a profunda ligação dos modelos organizacionais com a utilização das tecnologias de informação e comunicação. Não é possível a adopção de modelos descentralizados e o funcionamento em rede sem tirar partido das oportunidades de informação electrónica, de comunicação á distância, de trabalho cooperativo por meios electrónicos. A adaptação das formas de organização do trabalho passa assim, inevitavelmente, por colocar a tecnologia ao seu serviço.

A organização do trabalho ligada aos processos produtivos tem que ser igualmente objecto de análise, face às exigências e possibilidades de fazer em menos tempo, com maior conforto, maior acessibilidade dos destinatários da acção da organização e, portanto, com maior rendibilidade dos recursos. Também nesta perspectiva, a capacidade de tirar partido das tecnologias de informação e comunicação é vital para os serviços públicos. Voltaremos a esta questão nos projectos de melhoria (ponto 8.3.).

Por fim, as tecnologias de informação e de comunicação vêm permitir um trabalho mesmo individual ou de grupo mais descentralizado, retirando muitos funcionários públicos das secretárias e permitindo-lhes assumir, verdadeiramente ou com mais intensidade, funções de regulação, de prestação de serviços e de apoio/fomento junto dos utilizadores/destinatários. A este propósito é inevitável trazer à presença a evolução das formas de teletrabalho.

### **6.4. As pessoas e as competências**

É hoje vulgarmente expressa a ideia de que as pessoas são o princípio e o fim, o recurso estratégico por excelência. Esta ideia está longe, porém, de ser assumida no dia a dia das organizações, nomeadamente nos serviços públicos, apesar da ambiguidade decorrente de, frequentemente também, as organizações estarem mais ao serviço dos seus trabalhadores ou de interesses pessoais internos (mesmo que só de alguns) do que das finalidades para que foram explicitamente criadas.

A verdade, em qualquer caso, é que as organizações são o que são as pessoas que as integram, embora de acordo com graus de influência diversos. Na Administração Pública, em particular, em que a gestão está fragilizada, a influência pessoal faz-se exercer de forma profunda, quer seja por comportamentos activos, quer por comportamentos passivos. As pessoas são, efectivamente, um factor crítico, manifesto em primeira linha pela presença ou ausência de lideranças.

Quando falamos em pessoas estamos a falar em competências, apetência para o lugar ou cargo e vontades. Competências significa saberes aplicáveis, quer ao nível do saber fazer, quer do saber estar ou do saber ser. Apetência significa gosto pela função,

## Serviço Público

características que se adequam à mesma. Vontade significa querer fazer. Qualquer uma destas dimensões é relevante hoje nos serviços públicos, face à sua acuidade.

A política de pessoal seguida pela Administração tem conduzido, de forma dominante (com excepções) a quatro resultados: abandono, sob diversas formas incluindo manutenção do vínculo, dos mais aptos, mais inconformados e com maior ambição pessoal e iniciativa; criação de condições de uso pessoal da organização como suporte de desenvolvimento de uma actividade profissional que a extravasa; apatia e aparente conformismo com a situação, considerando-a inevitável, com perda progressiva de capacidades e competências; alimentação de uma situação activa, de procura de enriquecimento profissional e utilização de capacidades pessoais, por dedicação e “carolice”, assente em valores e convicções individuais.<sup>54</sup>

A Administração tem vivido muito destas excepções, que se alimentam a si próprias mais do que são incentivadas, com provas de envolvimento, generosidade e trabalho, quando existe terreno para a sua demonstração, acima muitas vezes do desejável numa situação equilibrada e saudável.

A dinamização da acção implica a consideração desta situação, num contexto de preocupação em criar oportunidades de maior aproveitamento dos recursos existentes, sem prejuízo da necessidade real de renovação externa. Tendo presente a influência das condições organizacionais, sobre as quais é preciso começar por actuar, urge, contudo, uma análise do estado interno das competências face às competências exigidas pela estratégia definida para a concretização da missão, bem como pelas alterações organizacionais exigidas pela mesma.

Que competências precisam de ser reforçadas, que novas competências adquirir, quer de carácter horizontal quer específicas, deve constituir reflexão obrigatória e traduzir-se em medidas concretas.

Os serviços públicos têm que reforçar competências específicas, de acordo com o sector de actividade (justiça, educação, ambiente, por exemplo) e o tipo de funções (preparação, acompanhamento, avaliação de políticas públicas, regulação ou suporte à actuação da própria Administração) que os caracterizam. Só o seu reconhecimento pode permitir a revalorização da acção da Administração pela sociedade.

Têm igualmente, à semelhança do sector privado, que reforçar competências horizontais, decorrentes nomeadamente da globalização e, especificamente, da sociedade da informação e do conhecimento em que vivemos, como sejam competências no uso das TIC, no desenvolvimento de relações e de domínio da língua inglesa ou seja, competências tecnológicas, relacionais e linguísticas.

A formação profissional tem vindo e tem que continuar a desempenhar papel essencial na actualização de competências. É no entanto vital que ela se insira na organização como um instrumento de gestão, de desenvolvimento organizacional, respondendo a necessidades reais e em contextos em que a organização tem condições de aplicação dos conhecimentos adquiridos e motivações geradas.

Nesta perspectiva, as necessidades formativas devem ser identificadas a partir das estratégias organizacionais, influenciadas pela prioridades de políticas públicas, dos

---

<sup>54</sup> Ver diagnóstico do clima organizacional, tipificação de comportamentos, Cap. 5, ponto 5.3.

problemas de funcionamento dos vários serviços internos e das expectativas individuais, resultantes, inclusive, da evolução na carreira.

No mundo do trabalho em geral, e também na Administração Pública, as profissões têm sofrido profundas alterações, para além de ser cada vez menos verdade a permanência, para toda a vida, numa profissão. Neste sentido, a reconfiguração dos perfis profissionais constitui uma necessidade, exigindo uma constante adequação de conhecimentos.

Os desfasamentos nas competências requeridas e existentes nas organizações deve levar a processos de reconversão profissional, sob pena de as pessoas ficarem sem trabalho ou desaproveitadas, para não falar de desempregadas por esta situação não ter tido, até agora, expressão na Administração, a não ser na figura (com alguma analogia) dos excedentes.

Esta situação pode ser particularmente sentida nalguns grupos profissionais, como os “administrativos”, área onde a necessidade de redefinição de novos perfis profissionais e de programas de reconversão e enriquecimento é notória.

Os processos de aprendizagem não se podem confinar a acções de formação externas ou internas, exigindo, cada vez mais um conjunto articulado de meios, onde não é despreciando o acesso a informação, a qualidade dos postos de trabalho, as formas de organização de trabalho e os métodos de direcção.

Todos ouvimos afirmações quer no sentido negativo, de que a situação de trabalho induz a (des)aprendizagem e a obsolescência do saber, quer no sentido positivo, de que se aprendeu muito naquele local de trabalho.

### **6.5. As condições de vida no trabalho**

Com as transformações ocorridas na economia, nomeadamente por efeito da mudança dos seus objectivos, da evolução das tecnologias e da transformação do terciário, o conceito de condições de trabalho passou a ter uma maior abrangência, sendo-lhe atribuídas as seguintes dimensões principais:

- os factores físicos do trabalho
- os factores humanos do trabalho
- os factores organizacionais do trabalho.

Funcionando tais elementos de forma interligada, passou a conferir-se aos factores humanos (neles se incluindo a empregabilidade) e organizacionais (sistemas de trabalho, modelos de gestão e relações sociais na empresa) do trabalho maior destaque em função da sua determinância global.<sup>55</sup>

É em tal contexto que se enquadra actualmente a segurança e saúde do trabalho, na medida em que ela se relaciona com riscos profissionais que provêm de todos aqueles factores do trabalho.

---

<sup>55</sup> Ver Jardillier (1993), *Les Conditions du travail*, Paris, PUF.



## Serviço Público

O processo de desenvolvimento de tais riscos profissionais conhece, por um lado, uma diminuição da carga física do trabalho por efeito da integração da segurança nas tecnologias recentes e, por outro lado, um aumento da carga mental do trabalho por efeito das mesmas tecnologias e das exigências do mercado ao nível dos factores humanos e organizacionais do trabalho.

A segurança e saúde do trabalho nas organizações não se pode, por isso, limitar à gestão do acidente e do risco objectivo associado aos factores físicos do trabalho, devendo contribuir para o desenvolvimento das competências organizacionais e individuais de agir preventivamente em contexto de risco profissional, incluindo os riscos psicossociais.

A problemática do risco profissional associado ao trabalho da Administração Pública percorre todo aquele painel de factores de trabalho.

Com efeito, é bom não esquecer que a Administração Pública não se reduz ao trabalho de escritório; encontrando-se no seu contexto muitas e diversificadas formas de trabalho de elevada carga física. Sucede, porém que quando vemos, por exemplo, os trabalhadores da recolha do lixo urbano nem sempre nos lembramos que eles são funcionários públicos, ou não temos presente os riscos elevados a que se encontram sujeitos os trabalhadores dos serviços de saúde. E isto sem esquecer a importância da actividade de construção civil, por acção directa da Administração, sobretudo na administração local, ou por contratação externa de serviços.

Todavia, mesmo quando se considera o dito trabalho de escritório, importa ter presente que a ele se associam diversos factores de risco elevado no contexto da carga mental de trabalho.

Desde logo, os riscos associados ao trabalho de que resulta não um produto, mas um serviço que, por ser público, nem sempre configura uma utilidade imediatamente visível e compreendida pelos seus destinatários. As questões da satisfação pessoal abordadas neste livro não estão, assim, dissociadas da problemática da segurança e saúde do trabalho.

Poderíamos, ainda, destacar as situações de trabalho onde predomina a informática, onde importa ter presente desde os riscos físicos resultantes da exposição às radiações e da frequente ausência de ergonomia dos postos de trabalho, à ainda mais gravosa falta de ergonomia do software. Sobre este último aspecto, uma vez mais, se deve reconhecer todo o défice que existe nos Serviços Públicos de capacidade de gestão racional e estratégica das novas tecnologias para a quantidade, diversidade e especificidade de informação que é processada. De tudo isto resulta, frequentemente, uma total ausência de soluções para problemas já clássicos, como sejam:

- a monotonia associada a este tipo de trabalho;
- a capacidade de concentração e de coordenação inerentes a tais tarefas;
- a exportação de riscos associados à fadiga mental pela transmissão de informação deficientemente estruturada e acessível;
- a igualdade de oportunidades, através da antecipação preventiva das condições de trabalho que possam ser exclusivas do trabalho dos menos qualificados para desenvolverem processos de auto-aprendizagem no domínio das TIC.

## Serviço Público

Nesta exemplificação de factores de risco para a segurança e saúde do trabalho na Administração Pública não poderíamos deixar de referir as situações de trabalho relacionadas com formas (muito diversas e muito específicas) de atendimento de público. Tais situações estão, comprovadamente, entre as de maior tensão psíquica por diversos factores, tais como:

- a necessidade de auto-controlo e de compreensão do utente;
- a necessidade de domínio das capacidades operacionais em causa (identificar o serviço concreto a disponibilizar face à necessidade real de utente);
- quantas vezes, a necessidade de encontrar uma saída para uma situação não contemplada no sistema.

De todo este quadro resulta o desenvolvimento de um largo espectro de riscos psicossociais notórios, a que, concerteza, não será alheia a circunstância da Administração Pública ser o sector económico onde tem mais expressão o absentismo. O diagnóstico da segurança e saúde do trabalho não se pode, como bem tem insistido a União Europeia, reduzir aos dados dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais, antes tem que analisar profundamente todo o quadro das doenças associadas ao trabalho.<sup>56</sup>

Ora, sucede que o Estado que regula para a sociedade este sistema das condições de trabalho, não pode deixar de o considerar como um dos campos em que tem de dar o exemplo. Porém, a Administração Pública mantém-se como um dos sectores onde a abordagem desta problemática no plano da gestão se situa no plano mais recuado, tendo, contudo, e, por isso mesmo, também, sido objecto de legislação própria.<sup>57</sup>

As condições actuais de trabalho divergem extraordinariamente entre serviços, sinónimo de serviços ricos e pobres, nem sempre coincidindo com a sua importância social. Estas disparidades, reflexo de condições orçamentais distintas, têm que ser atenuadas, quer porque a manutenção de um organismo deve pressupor a sua utilidade, quer porque se, em termos relativos, um organismo tem uma capacidade acima da média de desenvolvimento das suas condições internas, pode, sem prejuízo das finalidades, reduzir despesas. Esta posição pode parecer abusiva, mas os contrastes, sobretudo quando se põem entre serviços centrais e locais directamente ligados à finalidade última da Administração, merecem uma reflexão séria.

Importa valorizar as entidades de prestação directa de serviços, reconhecendo-lhes um papel central e que esta valorização tenha reflexos nas suas condições de trabalho, quer pela disponibilização orçamental compatível, quer pelos apoios técnicos especializados, que não têm que estar dispersos em todos os locais.

---

<sup>56</sup> No tocante às condições de segurança, higiene e saúde do trabalho e à evolução no modo de as considerar, de referir as diferentes publicações sobre a matéria da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Fundação Dublin) e do Instituto para o Desenvolvimento da Inspeção e Condições de Trabalho (IDICT), nomeadamente o *Livro Branco dos Serviços de Prevenção das Empresas* (1999) e de Cabral, Fernando e Manuel Roxo (2000), *Segurança e Saúde no Trabalho. Legislação Anotada*, Almedina.

<sup>57</sup> Ver Dec-Lei n° 488/99, de 17 de Novembro, que define as formas de aplicação do regime jurídico de segurança, higiene e saúde no trabalho à Administração Pública, revogando o Dec-Lei n° 191/95, de 28 de Julho.

## Serviço Público

Boas condições de trabalho não significa luxo nem “despesismo”, mas um ambiente de trabalho com conforto, em que o equipamento está adaptado às condições de trabalho individual e de grupo, sem riscos para a saúde ou de acidentes de trabalho. Os riscos profissionais não são apenas de natureza material, mas também psicológica e psicossocial, enquanto afectam a segurança e estabilidade do trabalhador ou as relações interpessoais.

O *stress* no trabalho decorre não apenas de ritmos e exigências anómalas, mas, também, de situações de subaproveitamento dos trabalhadores e de ausência de condições de realização pessoal e profissional. A incapacidade persistente da Administração Pública numa correcta gestão de pessoal é, sem dúvida, fonte de problemas de saúde mental, mesmo que as suas consequências estejam relativamente ocultas.

A compatibilização entre a vida familiar e pessoal tornou-se um problema crescente nos nossos dias, não apenas por uma maior participação das mulheres no trabalho e em cargos de maior responsabilidade, mas, também, porque o trabalho se tornou mais exigente do ponto de vista da implicação pessoal. As formas de organização do trabalho tendencialmente mais flexíveis não têm só aspectos positivos, mas também negativos, no que pode exigir de disponibilidade e desregulação de hábitos de vida. A prática revela que a criação de maiores dinâmicas nas situações de trabalho e maior motivação e satisfação andam associadas, em sociedades como a nossa, a mais tempo de trabalho e maior dificuldade de conciliação da vida familiar e profissional, tanto mais quanto a situação económica e a oferta de serviços de apoio pessoal não permitem encontrar soluções.

A redução efectiva do tempo de trabalho, não tanto por lei mas por aumento da produtividade do tempo de presença, é uma urgência nestas circunstâncias. Sabe-se da falta de produtividade global na Administração e reconhece-se, igualmente, as suas consequências nos nichos de maior empenhamento. É urgente propiciar condições de motivação e satisfação no trabalho capazes de contribuir para a melhoria geral das condições de vida no trabalho. A gestão do tempo de trabalho atendendo a estes factores deve constituir uma preocupação dos dirigentes e só é possível com delegação de responsabilidades aos níveis de coordenação directa. É aí que reside o conhecimento directo das situações e se desenvolvem as relações de confiança necessárias a uma gestão mais humana e personalizada dos desempenhos. É, naturalmente, mais difícil do que o estabelecimento de normas. Mas é, certamente, a única forma eficaz, pelo menos nas situações em que o medo ou a autoridade deixaram de ser fonte de poder.

A intensificação do uso de equipamento electrónico põe igualmente novas questões, não só pelos eventuais riscos inerentes aos mesmos, mas, também, pelo que exige de adaptação dos trabalhadores a estes novos instrumentos de trabalho.

As condições físicas em que o trabalho se desenvolve e que vão das instalações, ao equipamento, ao ambiente, influenciam igualmente aspectos como a comunicação interna e o sistema de relações. É interessante verificar como as pessoas se cruzam e podem partilhar uma relação, mesmo que só de presença, em determinadas condições e, noutras, passam semanas sem que se proporcione um encontro.

## Serviço Público

As condições de trabalho não são dissociáveis dos objectivos e da natureza da organização ou dos serviços. Num trabalho individual, em que predomina a concepção, a realização deve ser possível num ambiente recolhido e silencioso. Num cargo em que é importante trabalhar com outros, a proximidade física ajuda a relação. Um dirigente que assuma o seu papel de dinamizador não se pode fechar no seu gabinete à espera que a informação lhe chegue ou outros o procurem e, portanto, ter um local de trabalho afastado, que cria distanciamento.

Um modelo de gestão participativo exige canais, mesmo físicos, de comunicação e espaços de reunião e de trabalho em conjunto.

As condições ambientais que uma organização apresenta são bem o espelho da sua saúde (da sua alma) e dos valores perfilhados. Talvez por isso seja confrangedor entrar ainda em muitos serviços públicos, onde predomina o papel, a falta de arrumação e de sentido estético, mesmo sem considerar factores mais estruturais como o estado das instalações ou a arquitectura dos gabinetes.

Estes aspectos não podem ser descurados por um dirigente e o estímulo à criação de espaços personalizados favorece (ao mesmo tempo que é reflexo) a implicação pessoal e do grupo e a satisfação no trabalho. O exemplo também aqui é relevante, pois há práticas que se reproduzem com alguma facilidade, sobretudo quando têm reflexos directos na qualidade de vida.

### **6.6. As tecnologias de informação e comunicação (TIC)**

Na sociedade da informação em que vivemos não é possível equacionar o funcionamento das organizações sem o suporte das tecnologias de informação e comunicação. Neste contexto, não é de admirar que uma dimensão na dinamização da acção seja dotar a organização das tecnologias que viabilizem a redução do trabalho de rotina, canais de comunicação capazes de alimentar as relações entre as diferentes estruturas organizacionais e com o exterior, uma decisão mais fundamentada e um controlo mais atempada, uma prestação de serviços mais rápida e eficiente e com maior acessibilidade.

Saber tirar partido das TIC constitui um factor decisivo de inovação nos produtos e serviços e na organização do trabalho.

Os serviços públicos têm um papel fundamental na preparação e avaliação de políticas públicas, trabalhando com volumes importantes de informação, carecendo o seu acesso e tratamento de suportes informáticos. A função de regulação não é viável sem adequadas bases de informação consultáveis, actualizáveis e partilháveis de forma expedita. A prestação de serviços tem que recorrer cada vez mais a sistemas automatizados que integrem diferentes contributos no produto final e facilitem a sua solicitação e a obtenção de resposta sem esforços inúteis. A reorganização dos processos de trabalho e respectiva automatização tem de ser acelerada, com economias sociais significativas.

Tem-se, hoje, consciência que as TIC não viabilizam apenas o processamento acelerado e com menos erros de grandes volumes de informação (onde tiveram

origem na Administração Pública), mas, reconfiguram os postos de trabalho administrativos e técnicos, introduzindo novas ferramentas individuais de trabalho (pela introdução da micro informática); permitem a reorganização dos processos produtivos, enquanto conjunto de operações visando um produto final (automatizando ligações e conteúdos); permitem um novo modo de funcionamento das estruturas de trabalho (serviços) pela informatização de toda a sua actividade, enquanto conjunto de funções diferenciadas; viabilizam, mesmo, alterações de fundo nos modelos organizacionais (descentralização, funcionamento em rede, teletrabalho, trabalho cooperativo à distância); podem alterar o modo de prossecução da missão, influenciando o desenvolvimento de novas formas de intervenção e novos produtos.

Têm sido várias as medidas legislativas com vista ao incremento do uso das TIC, em particular da Internet, nos serviços públicos e não despendendo os investimentos realizados.<sup>58</sup>

Saber tirar partido destas oportunidades pressupõe, porém, capacidade de gestão na definição do que se quer e na condução dos processos de mudança organizacional, indissociáveis da obtenção de resultados com benefícios claros.<sup>59</sup>

### **6.7. Os recursos financeiros**

Os recursos, nomeadamente financeiros, são sempre escassos e podem constituir uma fonte de desculpa para os maus resultados ou um desafio não só para tirar o máximo proveito dos mesmos, como para procurar outras fontes de receita.

Se é comum considerar-se que o orçamento é limitativo, não é menos comum a convicção de que a Administração gere mal o “dinheiro público”. Um exercício de aplicação pessoal de um orçamento, partindo do zero, certamente permitiria encontrar fontes de desperdício e medidas de racionalização das despesas.

Aos serviços não importa fazer tudo, mas fazer o que é mais certo e da forma certa, com rentabilização dos meios. E há escolhas possíveis e desejáveis que uma administração saudável, preocupada com a eficiência, permite. É necessária imaginação, mas sobretudo a noção de que se tem que tirar o máximo proveito do que se gasta. Escassas experiências de delegação de responsabilidades, em áreas circunscritas como a formação, revelam o desenvolvimento de uma maior capacidade para encontrar formas de fazer mais com menos.

A criação de parcerias pode ser igualmente uma oportunidade de rentabilização de recursos existentes e conseqüente economia nas despesas.

---

<sup>58</sup> Ver legislação publicada em [www.digesto.gov.pt](http://www.digesto.gov.pt) e relatórios de aquisições do Instituto de Informática.

<sup>59</sup> Esta questão é tratada nos estudos de avaliação dos impactes das TIC na AP, de cujos relatórios se fez menção anteriormente. Ver de Neves, Arminda (1994), *Tecnologias de informação, modelos de gestão e sócio-organizacionais na AP, Estudos Aveirenses*, 2; (1994), *Os Impactes das tecnologias de informação na AP, Informação & Informática*, 14 e de Neves, Arminda e António Filipe (1993), *As tecnologias de informação e o desenvolvimento autárquico, Cadernos de Economia*, Out/Dez e (1995), *Tecnologias de informação: um problema ou uma oportunidade para as autarquias, Boletim Desenvolvimento da CGD*, 10.

## Serviço Público

Também deixou de ser verdade, pelo menos em parte, que as fontes de receita são o orçamento geral do Estado. O PIDDAC primeiro e os fundos comunitários a seguir, incluindo os programas de iniciativa comunitária, têm constituído fontes potenciais de receitas, aproveitadas de forma díspar, em função da capacidade de iniciativa própria, por parte dos diferentes organismos. Por outro lado, se é certo que aos organismos sem autonomia administrativa é vedada a venda de serviços, esta prática é possível para os que têm autonomia administrativa e financeira, sendo que, em muitos casos, a sua aplicação não poria em causa os objectivos em matéria de bens públicos.

A prática de elaboração de orçamentos a partir da estimativa real dos custos das actividades e projectos que concretizam o plano de acção proposto (orçamento base zero), constituiria uma oportunidade de avaliação efectiva da adequação e eficiência dos gastos públicos. Sabe-se que tal não se tem mostrado fácil, não apenas pela fraca prática de estimativa de custos, suportada na inexistência ou em sistemas de informação de custos rudimentares, mas também pela cativação, à partida, da maior fatia do orçamento em custos fixos, nomeadamente custos de pessoal. Esta situação requer uma política firme de (re)afecção de efectivos, em função das prioridades de acção governativa, com incentivos reais à mobilidade (que deve ser reforçada, actuando de forma autónoma dos organismos de origem dos candidatos na gestão da oferta e procura, com ganhos pessoais e organizacionais) e uma actuação clara na motivação e aumento do desempenho individual (que tem necessariamente que começar pelo reforço das capacidades de gestão e liderança).

### **6.8. O sistema de incentivos e recompensas**

A falta de aproveitamento e a desmotivação e insatisfação dos funcionários públicos são, sem dúvida, dos sintomas mais sérios do estado de doença da Administração no seu conjunto, sem prejuízo de gratificantes excepções. Considera-se um sintoma no sentido em que: é expresso hoje de forma clara; tem consequências no modo como os serviços funcionam e, sobretudo, não respondem às expectativas da sociedade; é consequência da ausência de uma gestão efectiva e de lideranças reconhecidas.

Sendo assim, é urgente enfrentar o problema com consciência das suas causas, o que significa que, sem uma acção de envergadura nas condições de gestão efectiva, outras medidas de acção mais directa sobre os sintomas se vão perder.

No contexto de reforço da gestão estratégica e das lideranças, que medidas podem ser tomadas que incentivem a um melhor desempenho? Em primeiro lugar, um movimento *top-down* em que se legitime uma avaliação de desempenho individual e de grupo a partir de avaliações de desempenho organizacional e de serviço. A viabilidade de uma avaliação justa decorre da contratualização prévia de objectivos e respectivas condições para a sua realização.

Por outro lado, o sistema de incentivos tem de responder às expectativas dos indivíduos e grupos na organização. Conhecer tais expectativas coloca-se como condição de ajustamento das medidas de incentivo. Um sistema de incentivos pressupõe um conjunto articulado e consequente de medidas que, respondendo a necessidades e expectativas, favoreçam uma resposta positiva e estejam de acordo com as condições e estratégia da organização.

Do sistema de incentivos devem fazer parte incentivos de natureza material e imaterial, como as recompensas de carácter financeiro, promoções, acesso a meios de formação, condições gratificantes de trabalho. Na Administração Pública esta é uma matéria em grande parte vedada aos dirigentes, face às normas gerais vigentes, sabendo-se contudo que a prática revela desigualdades significativas entre serviços, quer pela criação formal de mecanismos de excepção, quer pelo uso diferenciado de mecanismos de retribuição informal de regalias.<sup>60</sup>

Apesar da situação exigir medidas de fundo no sistema vigente, é lícito esperar dos dirigentes, a nível de cada organização, que aproveitem a margem de liberdade que possuem para criar mecanismos de incentivos ao bom desempenho e até de recompensas pelo mesmo.

A visibilidade dos contributos dados, as oportunidades de trabalho estimulante e com significado, as condições de trabalho e de relação interna e externa, as oportunidades formativas, os estímulos à realização de objectivos complementares ao trabalho directo com repercussões no desempenho mas também na carreira e imagem profissional, incluindo até compensações na liberdade de gestão do tempo, constituem exemplos de incentivos e/ou recompensas acessíveis ao dirigente, no contexto do serviço público.

Sem dúvida que os incentivos e recompensas materiais são fundamentais no contexto económico da sociedade portuguesa e na Administração Pública, sendo a este nível que a margem de autonomia é praticamente inexistente. É urgente diferenciar desempenhos, sob pena de continuar a penalizar o esforço e a competência e, sobretudo, a incentivar a sua ausência. A Administração Pública não pode continuar a viver da “carolice”, deixando ir embora ou acomodar, por inércia ou dedicação a outras causas, a maior parte do seu pessoal.

Também por este motivo, a capacidade de criar “ilhas de excepção” tem tão pouca capacidade de permanência e difusão. A médio prazo, os incentivos dados perdem o seu significado por estarem adquiridos e, tendo essencialmente aplicação ao grupo, não puderem ser retirados. Ou seja, funcionam mais a montante, como incentivo, do que a jusante, como retribuição.

### **6.9. O sistema de acompanhamento e coordenação**

O acompanhamento pressupõe uma atitude activa de atenção ao que se passa, às dificuldades e riscos, permitindo a sua superação atempada e alimentando o estímulo e as dinâmicas.

Não deixar entrar na rotina, encontrando os meios adequados em cada momento ao desenvolvimento de uma dinâmica de acção não é tarefa fácil requerendo uma grande convicção e persistência.

---

<sup>60</sup> Como obra mais recente, e centrado exclusivamente nesta temática, ver Câmara, Pedro B. (2000), *Os Sistemas de Recompensas e a Gestão Estratégica de Recursos Humanos*, Publ. Dom Quixote.

## Serviço Público

Os instrumentos de coordenação podem funcionar como alavancas colectivas ao permitirem pôr em comum dificuldades e sucessos, ajustar objectivos, recursos e tempos e estreitar articulações.

As reuniões periódicas entre serviços podem contribuir para o reconhecimento mútuo e a cooperação e estimular a acção, através de uma competição saudável.

A complexidade crescente dos problemas veio reforçar a necessidade de coordenação por formas capazes de promover a busca de sinergias, na procura de soluções e na construção de respostas certas.

O desenvolvimento de formas de trabalho inter-institucionais e em parceria veio ainda relevar mais a necessidade de correctos mecanismos de coordenação.

Esta questão é tanto mais importante quanto na Administração Pública uma das carências mais graves da gestão está exactamente na gestão das articulações, a par da incapacidade em perspectivar respostas a necessidades que se encontram nos interstícios dos sistemas, ou seja, em zonas anteriormente vazias. No entanto, a gestão tem, hoje, que se centrar não apenas em cada uma das partes existentes, à partida, mas nas relações e nos interstícios. É aqui que se encontra a capacidade de evolução estratégica e de potenciar sinergias.



## 7. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Do que atrás ficou dito é claro que se considera que qualquer organização e, em particular os Serviços públicos, só existe em função de uma missão que se traduz na resposta a uma necessidade.

No entanto, no caso dos organismos da Administração Pública, nem sempre a sua missão tem correspondência directa com a prestação de um serviço a destinatários concretos (clientes, utentes), pois algumas das funções da Administração têm como destinatários directos o Governo, quando garantem a preparação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, ou a sociedade no seu conjunto, quando desenvolvem serviços comuns (públicos).

Em qualquer caso, o processo de construção/elaboração dos produtos (bens ou serviços), que materializam a missão e respondem às expectativas e compromissos, deve ser o mais racional e eficaz possível, ajustando saberes e métodos e instrumentos de trabalho.

As relações dos cidadãos com a Administração podem ser, assim, relações individualizadas, mas também relações colectivas, quando como beneficiários colectivamente de serviços, quer directamente, através de infra-estruturas de uso comum, por exemplo, quer indirectamente, através do estado de desenvolvimento, coesão e bem estar social.

Ganha, contudo, particular acuidade a prestação directa de serviços aos cidadãos ou entidades colectivas, merecendo, assim, um tratamento particular. De que modo se relacionam os cidadãos com os serviços, que acessibilidade têm estes e qual a rapidez na satisfação das necessidades, que qualidade e capacidade de satisfação revelam os serviços prestados, de que modo as TIC são usadas para facilitar o acesso e a obtenção das respostas às solicitações?

### 7.1. As relações dos cidadãos com os serviços públicos: o atendimento

A Administração ainda é hoje bastante marcada por uma postura de autoridade, encarando os destinatários da sua acção mais como beneficiários do que como cidadãos com direitos e deveres face ao Estado. Embora se considere redutor, mesmo no contexto da prestação directa de serviços, a designação de cliente (pelo facto de os direitos deste se exprimirem essencialmente na exigência da contrapartida a um pagamento/preço), a verdade é que muitos serviços públicos não atingiram ainda este patamar na relação com os destinatários da sua acção.

É verdade que o discurso é normalmente inovador, e as preocupações expressas vêm de longe, mas as práticas estão longe de deixar o cidadão satisfeito no modo como é atendido quando se dirige aos serviços.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Ver Abreu, Manuel (1991), *A Administração e o Público: Algumas Ideias e Sugestões para o seu Atendimento*, SMA.

As preocupações com a “porta de entrada do cidadão” na organização deve constituir, assim, motivo de atenção ao nível dirigente mesmo de topo. É também aqui que se manifesta a fragilidade da organização, situada quer a nível de direcção quer de processos produtivos/operativos. Giddens, por exemplo, reforçando esta ideia, considera mesmo que, frequentemente, o dirigente de topo tem que aparecer para restaurar a confiança dos destinatários de um sistema determinado.<sup>62</sup>

As fontes de contacto com a organização são várias, alargando-se com a evolução das TIC e o “encurtamento” em geral das distâncias, desde a escrita, ao contacto telefónico, por fax ou por correio electrónico, ao contacto presencial. A capacidade de articular estas fontes, na recepção dos pedidos, no encaminhamento dos mesmos e nas respostas, exige alterações na organização do trabalho e na redefinição de funções.

Qual o posicionamento adequado dos serviços de atendimento directo, da central telefónica, do antigo serviço de expediente? E a prestação de serviços por via electrónica? É essencial rever, em cada caso, a divisão antiga do trabalho, encontrando soluções inovadoras, adequadas à nova situação.

As condições de atendimento são aspectos não negligenciáveis, tendo em conta o tempo de espera, a privacidade e o conforto. A humanização do atendimento é tema muito debatido e complexo que se prende com condições materiais mas, sobretudo, com o bem estar da organização e do pessoal de atendimento. O enriquecimento das suas funções e a revalorização do seu papel têm que passar a ser assumidos, com consequências práticas gerais e não apenas em situações de excepção.

Por outro lado, sempre que possível, o cidadão quer ter resposta imediata sem ter que voltar ao serviço. Como compatibilizar esta exigência legítima, com a divisão interna de trabalho? Como articular o trabalho em função do resultado final ou ligar electronicamente as várias etapas do processo que leva à prestação do serviço? Centrar no destinatário/cliente e/ou no produto exige, sem dúvida, alteração de métodos de trabalho e reforço de articulações.

Prestar melhores, e de melhor forma, serviços, pressupõe não apenas melhorar o atendimento directo, mas todo o processo produtivo, a montante, suporte efectivo da qualidade do produto final.

A prestação electrónica dos serviços, com articulações inter-institucionais vai evoluir, permitindo a concentração dos contributos dos quais resulta o produto final, mas não dispensa reorganizações internas, aptas a aproximar o atendimento dos cidadãos.

### **7.2. A qualidade dos serviços prestados**

A questão da qualidade “entrou na moda” na Administração Pública, infelizmente mais centrada, muitas vezes, nos processos de gestão da qualidade do que nas exigências de qualidade dos serviços prestados, área onde teria valor acrescentado. A relativização dos meios aos fins, neste caso, do processo e melhorias internas à qualidade dos serviços e satisfação dos cidadãos, mostra-se, neste domínio, de especial importância. Tal, não significa menor consideração pela necessidade de

---

<sup>62</sup> Ver Giddens (1998), *As Consequências da Modernidade*.

trabalhar com os factores de qualidade, nem pela necessidade de garantir os suportes necessários, mas o receio, que a prática legítima, de perda de rumo, de problemas de focalização em objectivos com significado face à razão de ser da organização.<sup>63</sup>

O que a preocupação com a qualidade acrescenta às preocupações de uma boa gestão é a dimensão qualidade enquanto indicador para a fixação de objectivos ( padrões de qualidade) e de avaliação de resultados. Este indicador tornou-se relevante, nos tempos actuais, face às exigências dos “consumidores” e, também, dos “clientes/utentes” dos serviços públicos. Esta é uma dimensão que não pode, pois, ser negligenciada e que vai exigir, à semelhança de outras (eficácia, eficiência, pertinência), medidas de melhoria no funcionamento da organização. Perder esta especificidade é anular efeitos positivos da abordagem pela qualidade.

A qualidade total é um conceito importante por levar em conta que obter qualidade implica mexer com as várias dimensões da organização, mas não significa o contrário, ou seja, que a gestão da qualidade é sinónimo de uma boa gestão, nas suas múltiplas preocupações, e que gerir a qualidade significa gerir bem.

Na Administração Pública, em particular, existem outros valores que se têm de articular com a qualidade, como a equidade, a universalidade, a discriminação positiva. A transposição de abordagens sem adaptação à especificidade do serviço contém riscos, pelo menos de desperdício e descrédito de contributos que poderiam ser relevantes. Realidades como a saúde, a educação, a segurança, apenas como exemplos, são claras na exigência de uma correcta ponderação entre a universalidade da abrangência, a igualdade de oportunidades (com consideração das diferenças à partida), a rentabilização de recursos escassos face às necessidades (procura real e potencial), a convergência de acções, a eficácia das medidas face ao seu impacto efectivo sobre as situações/problemas e, a qualidade da acção.

Quando se fala em qualidade é importante definir de quê e como se avalia. Num centro de saúde, por exemplo, como avaliar a sua acção a nível da prevenção e do tratamento doença? Pela satisfação do doente? Pela percentagem de curas? Pela natureza do tratamento? E a capacidade técnica real de actuar sobre a doença concreta?

Risco maior é, porém, uma abordagem “estruturalista” da qualidade, montando sistemas (funções, cargos, grupos) formais sem a respectiva tradução gestonária e, sobretudo, paralelos ao sistema directivo tal como o definimos. Não há sistema de gestão da qualidade viável fora do sistema directivo, embora também seja verdade que não há movimento de qualidade sem participação alargada. A Administração

---

<sup>63</sup> Ver as diversas publicações sobre a matéria publicadas pelo Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), desde 1990: (1990), *O Desafio da Qualidade nos Serviços Públicos*, (1992), *Listas de Verificação da não Qualidade. Reflexão sobre a Qualidade dos Serviços*, revisto em 1995, (1993), *Carta para a Qualidade nos Serviços Públicos*, (1993), *Administração Pública e Qualidade*, (1993), *Gestão da Qualidade. Conceitos. Sistemas de Gestão. Instrumentos*, revisto em 1995, (1994), *Qualidade nos Sistemas e Tecnologias de Informação na Administração Pública*, (1994), *Carta da Qualidade. Como Pode Ser Feita?*, (1994), *Indicadores e Padrões de Qualidade*, (1997), *PQM – Programa de Melhoria da Qualidade. Manual de Identificação de Potencialidades de Melhoria*, (1998), *Carta de Qualidade: Um Compromisso com o Cidadão*, (1998), *Qualidade em Serviços Públicos*, (reedição adaptada), (1999), *Auto-Avaliação da Qualidade em Serviços Públicos*, (1999), *Da burocracia à Qualidade*, (2000), *CAF: Common Assessment Framework* (aprovada pela reunião de directores gerais da administração pública, da União Europeia em Lisboa.

## Serviço Público

Pública tem demasiada tendência para tentar resolver problemas com criação de estruturas. A qualidade não pode ser pretexto para o reforço desta tendência.

A criação de um sistema de gestão da qualidade, com estruturas próprias, constitui um risco de desresponsabilização do sistema directivo nesta matéria. A qualidade deve, pelo contrário, fazer parte das preocupações intrínsecas do sistema de gestão, constituindo uma das suas preocupações centrais.

Um outro risco é o aumento da burocracia e de instrumentos de controlo, retirando capacidade de trabalho e recursos que deviam ser investidos no próprio processo produtivo. Ora, uma questão central é gerir com bom senso o peso dos instrumentos de controlo, e mesmo de gestão em geral, sobre a acção produtiva em si. Uma situação organizacional saudável não carece de grandes investimentos para ser identificada, o mesmo se passando no inverso. É sentida. Importa dar saúde às organizações mais do que formalizá-las e isso obtém-se com dinâmicas de gestão, liderança, participação e empenhamento.

Defende-se, assim, que a qualidade tem de passar a ser preocupação inserida no processo de gestão, quando se identificam desafios, se diagnosticam problemas, se fixam objectivos, se mobiliza para a acção, desenvolvendo projectos de melhoria. As estruturas de gestão e os métodos de participação devem inserir-se no modelo global de funcionamento desejável.

Os cidadãos exigem serviços acessíveis, justos e equitativos, com qualidade, uma administração eficaz na resolução de problemas e eficiente no uso de recursos públicos. Este ponto de partida e chegada não pode ser esquecido pelo caminho. A “organização/aparelho” é um instrumento de realização de fins públicos. A sua estrutura deve ser parcimoniosa, relevando os saberes, motivações e “sentido de serviço público”.

Aquando do desenvolvimento de “um novo modo de olhar as organizações” e da “estratégia em serviços públicos” enquadrou-se a problemática da qualidade a partir de uma óptica externa da organização, enquanto esta actua (no caso dos Serviços públicos) num sistema objecto que se caracteriza de acordo com o tipo de destinatários e de problemas e expectativas, cuja apreciação é feita de acordo com padrões de referência, quer estes tenham uma natureza essencialmente técnica, quer uma natureza essencialmente social. Esta dimensão da própria identidade da organização vai reflectir-se na fixação de objectivos estratégicos e operacionais, em que a dimensão qualidade deve estar presente.

A fixação de objectivos de qualidade, quer ao nível da acção externa quer ao nível interno, porque estes condicionam os primeiros e, porque, o bem estar das pessoas que trabalham na organização não pode deixar de ser um seu objectivo social, deve assim estar presente no planeamento da acção da organização.

### **7.3. A avaliação da satisfação dos cidadãos/”clientes”**

A avaliação da satisfação é importante, mas não é questão fácil, tendo em conta, inclusive, a existência de possíveis divergências de interesses. Apenas dois exemplos.

## Serviço Público

É política do governo dar prioridade ao ensino pré-primário face ao superior. As instituições de ensino superior não ficarão agradadas com eventuais cortes orçamentais. A fiscalização das baixas por doença não agradará, porventura, às pessoas visadas, mesmo que sejam entendidas e, eventualmente, mesmo apreciadas, pelos cidadãos em geral.

Estes exemplos permitem, apenas, colocar o problema. A avaliação da satisfação implica um quadro de referência em que estejam claras as políticas públicas definidas e o tipo de relação dos cidadãos com as mesmas. A actuação da Administração não é neutra, seguindo orientações políticas nas opções presentes nas suas actuações.

A avaliação da satisfação externa, nomeadamente de quem foi objecto de acção, é importante com esta contextualização, para entender reacções às políticas e, também, o grau de correcção e qualidade da sua aplicação. Não é possível transpor, como se viu, a máxima de que “o cliente tem sempre razão”, mas, quem se pronuncia tem a sua razão, que deve ser entendida.

A primeira demonstração de apreço ou desagrado expressa-se, formal ou informalmente, no acto de prestação do próprio serviço. Esta fonte de informação não pode ser menosprezada, pelo seu carácter gratuito e espontâneo, mas também pela sua influência na satisfação ou insatisfação dos funcionários que estão na primeira linha de contacto. É importante que a organização aprenda a analisar e tirar consequências desta fonte de informação. Muitas vezes vai-se à procura de outras fontes, mais onerosas, sem tirar partido de informação disponível no funcionamento do dia a dia.

O Livro de Reclamações poderia ser um instrumento importante de avaliação que, em parte, se introduziu nas rotinas sem o devido aproveitamento gestor.<sup>64</sup>

O aproveitamento das fontes espontâneas de informação não invalida a necessidade de estudos específicos ao grau de satisfação, permitindo análises mais rigorosas ou especializadas, cujos resultados são considerados importantes para influenciar actuações futuras.

O que não se pode é ouvir os cidadãos e não deixar explícito junto dos mesmos os reflexos organizacionais da expressão das suas opiniões, o que não tem, necessariamente, que significar acatamento.

### **7.4. A participação dos cidadãos/sociedade**

Os destinatários da acção são quem exclusivamente sente os problemas ou necessidades a que se quer dar resposta e, conseqüentemente, quem melhor pode ajudar a encontrar as melhores soluções. Esta posição de aprendizagem é condição indispensável à viabilização da participação, porque se acredita que esta é útil. Mas não só. Também no tocante à aplicação das soluções se pode considerar que uma aceitação e participação activa contribui para a sua eficácia e para a rentabilização dos meios disponíveis.

---

<sup>64</sup> Consultar [www.digesto.gov.pt](http://www.digesto.gov.pt), atendimento do público e relações com os cidadãos e livro de reclamações.

## Serviço Público

A participação pode assumir formas diferentes de acordo com a natureza da organização e serviço e o tipo de destinatários. A participação de representantes em órgãos consultivos é a forma mais tradicional, embora pouco efectiva, pois estes raramente funcionam ou raramente funcionam com dinamismo. Inquéritos de opinião podem constituir uma forma de reforço do conhecimento da realidade, sendo necessário ter cuidado e gerir a criação de eventuais expectativas.

Formas mais activas de participação são desejáveis, em situações várias de desenvolvimento de programas de acção concretos, como programas de prevenção da doença, de criação de empregos (de que é exemplo a criação de emprego próprio), de projectos educativos, ou em iniciativas de debate de ideias e soluções como encontros, reuniões ou outras.

A complexidade crescente dos problemas tem feito apelo a formas de participação inter-institucional alargada, com trabalho em rede e em parceria, capazes de congregar os saberes e recursos indispensáveis à sua resolução. Estas formas traduzem uma evolução na articulação da especialização com a complexidade e pluridisciplinaridade, mas esbarram com um problema cultural relevante de quem garante a articulação e a liderança. Sendo estas soluções normalmente assentes numa base geográfica ou territorial, será legítimo colocar a questão do futuro papel de órgãos regionais ou locais (neste caso, as Autarquias).<sup>65</sup>

A participação não é tarefa fácil. Implica um dinamismo, persistência e preparação cuidada de cada etapa. Ganha-se com o tempo e exige trabalho árduo. Requer confiança mútua e sentido de cidadania.

É importante, contudo, que os dirigentes dos serviços públicos não descurem esta preocupação na gestão dos seus organismos pelo que ela traz de potencialidades a uma acção mais adequada, de maior eficácia e eficiência e, até, pela sua própria indispensabilidade, em muitos casos.

---

<sup>65</sup> Ver da autora, comunicação ao IX Encontro SIOT, já atrás citada em pé de página.

## 8. MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Entende-se aqui por *mudança organizacional* o conjunto de medidas de melhoria no estado da “organização/aparelho” necessárias para suportar o desenvolvimento estratégico da organização, enquanto instituição com uma missão e identidade própria face ao exterior.

Entende-se por *organização aparelho* o conjunto articulado de recursos ao serviço de uma missão ou finalidade. Nas organizações em geral, mas particularmente na Administração Pública, como foi referido em “um novo olhar sobre as organizações”, é importante considerar, no presente, três funções básicas que, embora profundamente interligadas, carecem de tratamento autónomo, face à complexidade resultante dos desafios externos e da dimensão interna. São elas a função directiva, a função produtiva e a função de gestão de recursos. A mudança organizacional significa adequar qualquer uma delas e garantir a sua correcta articulação.

Utiliza-se a palavra mudança num sentido abrangente, podendo significar alterações de maior ou menor profundidade, obtidas por processos mais incrementais ou de ruptura. A mudança pode, assim, significar apenas pequenas *melhorias*, no sentido de aperfeiçoamentos no sistema actual, tornando-o mais racional, ou *inovação*, no sentido da introdução de soluções novas, pelo menos no contexto organizacional concreto.

No entanto, o conceito de mudança pressupõe que, antes de mais, se clarifique o sentido da mesma, o que, no contexto organizacional, deve ser ditado pela estratégia definida, sendo esta traçada pela visão da missão e pela leitura dos desafios externos.

Por razões de pragmatismo não se engloba, assim, no conceito de mudança organizacional o conjunto de alterações ao nível do modo de ler e concretizar a missão, questão desenvolvida no Capítulo 4. - “A estratégia em serviços públicos”.

A mudança organizacional começou por ser gerida no contexto ou enquanto *projectos de mudança*. A organização tinha um problema, fixava um objectivo e criava ou atribuía a uma estrutura a responsabilidade de desenvolver as acções necessárias à resolução do problema. Frequentemente esta postura significou o desejo de introdução de uma solução, que se acreditava ir resolver o problema, muitas vezes não claramente explicitado. A importação de soluções sem um diagnóstico claro da situação, sem serem explicitadas as expectativas de melhoria e sem uma identificação das verdadeiras causas dos sintomas de disfunções, provocou investimentos a que não corresponderam os resultados esperados (mesmo que não explicitados) e a consequente insatisfação e descrença numa mudança efectiva.

As exigências externas de mudanças mais amplas, aliadas a maiores insatisfações internas, bem como a consciência do carácter sistémico da mudança, rapidamente ampliaram o âmbito da acção, transformando o que era um projecto num plano. Já não se tratava da noção de um problema, mas de uma situação problema, que precisava de melhorar ou sofrer mesmo alterações de fundo, para cuja resolução era necessário articular diferentes tipos de acção, consubstanciando projectos específicos.

Também a sua concretização requeria um horizonte temporal mais alargado, permitindo a consolidação da mudança e, muitas vezes, a sua extensão e generalização à organização. Era necessário gerir a mudança pela gestão de um autêntico *plano de mudança*.<sup>66</sup>

As metodologias de gestão, quer de projectos quer de planos de mudança, foram-se adaptando ao longo dos tempos, adoptando designações diferentes em função do enfoque dado, muitas vezes mais por razões comerciais que de conteúdo. Pode-se contudo, encontrar alguma diferença de fundo entre as abordagens mais racionais ou formais, inspiradas na escola neoclássica, em que a aposta é feita nas transformações estruturais, nomeadamente na tecnologia, na convicção de que estas arrastarão as restantes, e as abordagens mais sociológicas ou psicossociológicas, com origem nas escolas do comportamento, em que o enfoque é posto no trabalho com as pessoas, privilegiando alterações na cultura, no conhecimento, nas relações de poder, na participação.

É assim que são oferecidas actuações centradas, por exemplo, na tecnologia, na qualidade, na reengenharia (primeiro dos processos e depois do negócio), na estratégia, nas competências.

É interessante sistematizar os principais enfoques da gestão no que respeita aos processos de mudança organizacional, para o que nos vamos servir da síntese realizada por Fabrício Rodrigues, em que salienta, no seu entender, as principais limitações de cada uma das abordagens focalizadas (Fig. 8.1.).<sup>67</sup>

Face a estas limitações, a abordagem antropocêntrica aparece para o autor como uma alternativa que se opõe às abordagens de cariz tecnocêntrico, decorrentes da organização taylorista do trabalho. Nesta abordagem são valorizados o local de trabalho, o trabalho em grupo e as redes de grupos e emergem valores e princípios organizacionais como autonomia, profissionalismo, descentralização, participação e cooperação (Rodrigues, 1999: 100-101).

Uma metodologia que se centra num diagnóstico organizacional (global), balizado por uma prévia definição da estratégia, constitui, no actual contexto, um modo de fugir às “modas” no que estas têm de perverso, sem risco de perder o que elas podem ter de valor acrescentado para a mudança necessária. O risco de uma abordagem sistémica como esta poderá estar na consequência ingénua de querer actuar simultaneamente em todos os factores. Este risco não é, porém, inevitável. Ter uma visão sistémica não é impeditivo de uma actuação selectiva, antes permite uma maior consciência na selecção e uma gestão da evolução de forma estratégica, no sentido de tirar partido do efeito multiplicador e das oportunidades.

---

<sup>66</sup> Ver anexo B – Instrumentos de Intervenção Organizacional – exemplo de plano articulado de medidas.

<sup>67</sup> Ver Rodrigues, Ricardo Fabrício (1999), *Organizações, Mudança e Capacidade de Gestão*, Lisboa, Principia, pp. 47 e segs.



Técnicas, Modelos e Ideias de Intervenção da Gestão

<b>Designação</b>	<b>Enfoque</b>	<b>Natureza da intervenção</b>	<b>Alguns aspectos negativos</b>
<i>Benchmarking</i>	Comparação	Comparação (medição) das <i>performances</i> da concorrência.	Limites no acesso à informação externa; natureza profundamente adaptativa.
<i>Downsizing</i>	Redução	Redução dos níveis hierárquicos.	Racionalismo exacerbado; graves deficiências na compreensão das organizações; propensão para o aniquilamento da memória colectiva das organizações.
<i>Empowerment</i>	Delegação e descentralização	Delegação de poder e descentralização do processo de tomada de decisão.	Visão simplista das relações de poder e do processo de tomada de decisão.
<b>Excelência</b>	Excelência	<i>Performance</i> empresarial acima da média.	Ideia fugaz e empiricamente muito vulnerável ; conceito “etnocêntrico”.
<i>Just-in-time</i>	Racionalização	Racionalização do processo produtivo (teoria dos zeros).	Racionalismo excessivo, com implicações ao nível da fadiga de homens e máquinas.
<i>Lean production</i>	<i>Kaisen</i>	Melhoria contínua dos processos de trabalho.	Subjugação pela contratação; o trabalho humano como instrumento de racionalização.
<i>Outsourcing</i>	Subcontratação	Exteriorização da força de trabalho.	Abuso da flexibilidade e polivalência nas relações laborais; desresponsabilização social das empresas.
<b>Reengenharia</b>	Melhorias radicais	Redesenho radical dos processos de negócio.	Racionalização em função dos resultados; elevados custos sociais (exclusão dos inadaptados).
<b>Qualidade Total (TQM)</b>	Qualidade total	Qualidade total dos processos.	Complexidade da aplicação; uso abusivo do conceito com fins comerciais.

Ricardo F. Rodrigues, Organizações, Mudança e Capacidade de gestão, pgs.47 e 91

Fig. 8.1.

Do diagnóstico organizacional resulta, como vimos, a identificação de um conjunto de problemas, caracterizados como dificuldades sentidas para responder adequadamente à estratégia definida ou garantir um funcionamento presente saudável. Daqui resulta um conjunto de objectivos de mudança que traduzem estados desejáveis para a organização.

Este diagnóstico pode, obviamente, ser feito num momento concreto, porque a organização sentiu um acumular de problemas e a necessidade de os tratar, tal como um doente quando vai ao médico. Esta não é, porém, a situação desejável. A necessidade de adaptação constante colocou às organizações a necessidade de prevenir a doença e cuidar regularmente do seu estado de saúde interno. Neste sentido, e tal como o desenvolvemos, o diagnóstico passou a ser um instrumento integrada no processo de gestão.

É assim que, hoje, a necessidade de mudar a organização, com alterações mais ou menos profundas, passou a fazer parte da gestão corrente, integrando as medidas estratégicas e o plano de acção. Neste contexto, projectos e programas de mudança ganham sentido como algo que decorre do exercício de gestão aos vários níveis da organização, são assumidos pela gestão como responsabilidade sua e não de um serviço especializado para tal, mesmo que este exista como *staff* da gestão. A mudança integrou-se no modo de gerir.

*Gerir em situação de mudança* constituiu uma aprendizagem dos tempos modernos, exigindo a adopção de novas ferramentas na gestão e novas dimensões no plano de acção, como plano ou programa de desenvolvimento organizacional.<sup>68</sup>

### 8.1. Plano de desenvolvimento organizacional

É hoje claramente assumido no mundo empresarial a subordinação dos meios aos fins, dos recursos à estratégia.

A organização enquanto aparelho constitui um instrumento de acção que não pode tolher a estratégia, condição de sucesso e sobrevivência, tendo que evoluir constantemente de acordo com as exigências desta.

O desenvolvimento organizacional passou a constituir-se como elemento objecto, em si, de gestão estratégica, alinhada com a estratégia de negócio.

O conceito de desenvolvimento organizacional nasceu com a teoria comportamental e decorreu da consciência do processo de envelhecimento natural das organizações, requerendo medidas preventivas. Pressupunha que as organizações gerissem o seu desenvolvimento, evitando as disfunções resultantes do crescimento. Este conceito tem vindo a ser recuperado, num contexto em que os problemas não se colocam só na deterioração natural, mas em que a obsolescência tem origem essencialmente nas mudanças no ambiente.

Entende-se assim, hoje, por desenvolvimento organizacional o processo de procura constante de adaptação da organização aos desafios externos e de (re)alimentação da sua dinâmica interna, actualizando estruturas e comportamentos.<sup>69</sup>

São, de acordo com Keith Davis, características do desenvolvimento organizacional (DO): a focalização sobre toda a organização, a orientação sistémica, a utilização de agentes de mudança, a ênfase na solução de problemas, a aprendizagem experimental, processos grupais, retroacção, orientação contingencial e desenvolvimento de equipas.<sup>70</sup>

Sobre estas aspectos, mais metodológicos, voltaremos no ponto seguinte.

---

<sup>68</sup> Ver Neves, Arminda (1989), “Gerir Projectos e Preparar a Mudança”, *Informação e Informática*, 3 e 5 e (1991), “Gestão da Mudança Organizacional”, *Dirigir*, 21.

<sup>69</sup> Ver Chiavenato, Adalberto (1998), “Desenvolvimento Organizacional”, *Recursos Humanos*, São Paulo, Editora Atlas, pp. 521-545.

<sup>70</sup> Ver Davis, Keith (1981), *Human behavior at work: organizational behavior*, New York, McGraw-Hill, pp. 221-224.

## Serviço Público

O processo de desenvolvimento organizacional deverá garantir um estado saudável no desempenho das diversas funções e do estado e uso dos diferentes recursos: recursos humanos, materiais, financeiros, informacionais e organizacionais.

O plano ou programa de desenvolvimento organizacional contemplará os diferentes objectivos de mudança, definidos e seleccionados a partir do diagnóstico, identificando os projectos susceptíveis de os concretizar.

### Plano de Mudança/Melhorias (exemplo)

Aqui insere-se a fig 8.2 (Ficheiro: Figura8.2.cdr - versão 9 do corel draw), mantendo a sua proporção original, centrando-a, dando-lhe uma largura (a da sua esquadria) máxima igual à largura do texto na sua versão final (para impressão). Todo o texto (originalmente em fonte Arial) está convertido em curvas.

Fig. 8.2.

A elaboração deste plano pressupõe a avaliação das condições de mudança, nomeadamente os factores críticos da mesma.

A integração de projectos ao nível das diferentes funções e recursos organizacionais, num plano, pressupõe a consciência das suas influências mútuas e da necessidade de as gerir.

## 8.2. Estratégias de mudança organizacional

Na Administração Pública a expectativa de mudança ou reforma tem-se centrado excessivamente na alteração de orientações e normativos. É fundamental centrá-la em processos de mudança liderados com determinação e de forma incremental. Isto não pode significar medidas avulsas cujos efeitos se percam. É importante conjugar uma clara visão de onde se quer chegar com pequenos passos, selectivos, que gerem por si confiança e efeitos multiplicadores.

Garantir a mudança e adaptação constante da organização, quer no que respeita à sua acção, quer ao aparelho que a suporta, requer uma habilidade e saber próprios, não apenas pela multiplicidade de factores em jogo, mas, sobretudo, pelo que exige, necessariamente, de adesão e implicação pessoal de diferentes actores.

Trata-se de um domínio em que a dimensão comportamental é central e crítica, pelo que a maior capacidade requerida tem que ver com o trabalhar com as pessoas e grupos, na sua diversidade, complexidade e riqueza.

Neste contexto, a mudança organizacional implica um forte sentido e capacidade estratégicas, não apenas na construção e partilha do futuro desejado, mas na condução do processo que, por passos seguros, porque inseridos nessa visão, provoquem a construção gradual desse futuro.

Na Administração Pública esta gestão estratégica da adaptação constante das suas organizações é vital, não apenas porque os desafios são imensos, como pela exigência e crítica constante da sociedade, exigindo um funcionamento eficaz, célere e eficiente, capaz de resolver problemas e não dificultar a vida aos seus utentes. Por este motivo é

essencial não apenas a participação dos colaboradores internos, mas também dos utentes e dos diversos parceiros sociais.

O facto da mudança nos organismos públicos dever ser determinada pelos serviços prestados, não pode significar, antes pelo contrário, tem que significar, centrar a acção de mudança na situação interna, pois é aí que se localizam os problemas.

Esta abordagem não é, porém, é bom tê-lo presente, pacífica, pois as abordagens dominantes têm de algum modo desvalorizado o papel dos agentes internos à Administração. Neste sentido, é bom clarificar a diferença entre objectivos e objectos de mudança, pois se os objectivos últimos estão nos serviços prestados, os objectos devem ser as situações de trabalho internas, com relevância para os funcionários. É neste sentido que se considera prioritário, na mudança na Administração Pública, o reforço da capacidade de gestão e o estado de satisfação e motivação dos trabalhadores.

Realçámos o papel da estratégia e objectivos organizacionais e do diagnóstico organizacional como questões básicas e prévias a qualquer processo de mudança no terreno. Evidenciámos assim a importância da identificação e caracterização dos problemas. Importa realçar, agora, a importância das escolhas. Gerir bem não é querer fazer tudo e ao mesmo tempo, mas saber escolher e assumir o risco da escolha. A escolha de objectivos de mudança e de estratégias de acção é condição indispensável de sucesso.

Mudar situações de trabalho pressupõe, contudo, uma actuação simultânea sobre aspectos estruturais e comportamentais, sabendo-se que o funcionamento resulta desta interacção. Neste sentido, não bastam medidas traduzidas em decisões, é necessário o desenvolvimento de novas práticas que vão influenciando os comportamentos, ou seja, processos de maturação.

### Processo de Mudança Organizacional

Aqui insere-se a fig 8.3 (Ficheiro: Figura8.3.cdr - versão 9 do corel draw), mantendo a sua proporção original, centrando-a, dando-lhe uma largura (a da sua esquadria) máxima igual à largura do texto na sua versão final (para impressão). Todo o texto (originalmente em fonte Arial) está convertido em curvas.

Fig. 8.3.

A mudança requer tempo e persistência, um caminho seguro, o que não significa desatenção a oportunidades e riscos. Requer uma adequada combinação, nomeadamente ao longo do tempo, de autoridade e participação, de segurança e flexibilidade, de aproveitamento de forças externas e internas, de actuação sobre factores estruturais e comportamentais. Annie Bartoli, entre outros autores da abordagem sócio-económica, descreve, de uma forma muito sugestiva, os diferentes comportamentos exigidos por uma adequada gestão da mudança organizacional (aliás aplicáveis à gestão em geral), sintetizando-os em processos de arbitragem, de actuação simultânea e de alternância, como se vê na figura seguinte.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Ver Bartoli, Annie e Philippe Hermel (1986), *Piloter l'entreprise en mutation. Une approche stratégique du changement*, Paris, Les Éditions D'Organisation, pp.156-166.

### Modelo de “Dosagem” da Mudança

Aqui insere-se a fig 8.4 (Ficheiro: Figura8.4.cdr - versão 9 do corel draw), mantendo a sua proporção original, centrando-a, dando-lhe uma largura (a da sua esquadria) máxima igual à largura do texto na sua versão final (para impressão). Todo o texto (originalmente em fonte Arial) está convertido em curvas.

Annie Bartolli, e Philippe Hermel

Fig. 8.4.

O factor tempo é um factor crítico nestes processos, exigindo uma atenção constante ao tempo certo para provocar a mudança e aos ritmos adequados da mesma, de forma a não provocar resistências evitáveis. A progressividade, aliada à demonstração de resultados, e a capacidade de ir aprendendo com as reacções provocadas, requer dinâmicas de negociação e liderança nos momentos chave.<sup>72</sup>

### 8.3. Projectos de melhoria

Uma estratégia de mudança não pode significar ausência de rigor na explicitação de projectos concretos. Estes devem ser rigorosamente definidos e planeados. Só nestas condições se poderão garantir condições de sucesso e colher todos os resultados possíveis de cada um.

Os projectos de melhoria podem ter diferentes enfoques consoante o seu âmbito e objecto de acção. Podem incidir sobre uma dimensão da organização, um processo de trabalho ou um serviço, de acordo com os problemas detectados ou causas dos mesmos. Podemos ter projectos centrados na melhoria da satisfação dos destinatários de um serviço, no reforço de competências, no reforço de valores organizacionais, na reformulação de processos de trabalho, no sistema de comunicação, por exemplo.

Devem contemplar dimensões estruturais e comportamentais de forma que a sua influência mútua se faça sentir.

Correspondem sempre a uma partilha de uma realidade que é sistémica, mas onde não é realista querer agir simultaneamente em todos os factores. A integração deve ser garantida pela gestão adequada dos contributos parcelares e pelo estabelecimento de prioridades, de forma selectiva. Esta escolha selectiva pressupõe aplicar critérios como:

- articulação de causa e efeito;
- corresponder a causas reais e frequentes de sintomas negativos;
- ter capacidade de reprodução de efeitos;
- haver capacidades e recursos capazes de garantir a sua execução;
- merecer a adesão.

### Articulação de Objectivos/Projectos (exemplo)

---

<sup>72</sup> Ver Bartoli, Annie e Philippe Hermel (1986), *Piloter l'entreprise en mutation. Une approche stratégique du changement*, Paris, Les Éditions D'Organisation, pp.45-50.

Aqui insere-se a fig 8.5 (Ficheiro: Figura8.5.cdr - versão 9 do corel draw), mantendo a sua proporção original, centrando-a, dando-lhe uma largura (a da sua esquadria) máxima igual à largura do texto na sua versão final (para impressão). Todo o texto (originalmente em fonte Arial) está convertido em curvas.

Fig. 8.5.

São exemplos, embora ainda genéricos e imprecisos, de projectos potencialmente prioritários, pela sua acutilância na realidade da Administração Pública:

- desenvolvimento de estratégias de acção
- adequação da imagem externa
- aumento da satisfação dos destinatários
- melhoria da qualidade dos serviços prestados
- melhoria nas interfaces com o público
- reforço das competências
- desenvolvimento do sistema de comunicação e participação internos
- reforço da direcção/liderança
- actualização de valores organizacionais
- inovação organizacional e tecnológica
- melhoria do clima organizacional
- reorganização de processos produtivos

Os projectos devem ser, contudo, o mais objectivos possível e decorrer de processos de análise da estratégia e de diagnóstico organizacional, inseridos no processo de gestão. Ganham sentido e capacidade de mudança efectiva pela integração num plano coerente de acção e de desenvolvimento da “organização/aparelho”.

#### 8.4. Condições críticas de sucesso

Como na gestão de qualquer projecto, é fundamental situar com rigor os objectivos a atingir, os destinatários, o objecto da intervenção, os factores críticos de sucesso, as medidas ou acções a desenvolver, o sistema de direcção, a equipa de projecto, os pontos de controlo, o “dono”, os participantes. Da sua clareza depende muito do sucesso do mesmo.<sup>73</sup>

Os *objectivos* devem ser realistas. Significam um compromisso que deve ser cumprido, pelo que deve respeitar apenas a resultados susceptíveis de obter, nas condições reais. Existem causas de problemas que são externas, sobre as quais não se tem poder de resolução nem mesmo de influência. É enganador fixar objectivos dependentes de terceiros.

Os *destinatários* e o *objecto* de intervenção não têm necessariamente que coincidir. Destinatários, são quem vai beneficiar dos resultados e estes são normalmente exteriores à situação ou objecto de mudança. Objecto de mudança é uma situação de trabalho, trabalhadores ou factores produtivos (estado dos recursos organizacionais).

---

<sup>73</sup> Ver Neves, Arminda (1989), “Gerir Projectos e Preparar a Mudança”, *Informação e Informática*, 5 .

## Serviço Público

É importante que ambos estejam identificados, de modo a conhecer a situação de partida e saber onde avaliar os resultados.

Os factores críticos de sucesso encontram-se no objecto de intervenção ou nas condições envolventes e significam condições sem as quais o projecto não vai ser possível ou não vai atingir os objectivos previstos. São críticos exactamente porque são indispensáveis, isto é, não é possível, ao contrário de outros, dispensar a sua presença.

As *medidas ou acções* a desenvolver deverão ter uma relação directa com as causas encontradas na análise dos problemas e, nesse sentido, incidir sobre o que impede que a situação presente se afaste dos objectivos pretendidos.

O *sistema de direcção* certo é factor crítico de sucesso. Um projecto depende essencialmente da sua gestão, que passa pelas orientações superiores, pelo chefe de projecto e pela participação de outros responsáveis com interferência no seu conteúdo, recursos ou aplicação de medidas. Do sistema de direcção deve fazer parte o “*dono*” do projecto, ou seja, quem está verdadeiramente interessado no seu desenvolvimento (devendo, em princípio, coincidir com quem vai ser objecto de intervenção) - o responsável máximo no âmbito em que o projecto se desenvolve ou um responsável de nível superior. Pode haver distinção entre o “*dono*” e *patrocinadores*, sendo estes responsáveis de nível superior que reconhecem no projecto interesse para a organização e de quem depende a criação de condições organizacionais para a sua concretização. O *chefe de projecto* deve responder perante o “*dono*” do projecto e/ou patrocinadores e deve ter competências técnicas e de liderança abrangentes em relação aos domínios de especialidade envolvidos no mesmo.

A *equipa de projecto* tem normalmente que ser pluridisciplinar e integrar, não só a nível de saberes técnicos como de inserção organizacional, as pessoas certas, para garantir as colaborações internas e externas necessárias. Mesmo que se possa contar com consultores ou especialistas externos, há um saber organizacional que não pode ser descurado, por preocupações de aderência à realidade quer na fase de concepção, quer de implementação.

Os projectos que implicam mudança organizacional não se podem desenvolver fechados sobre si mesmos, devendo interagir, desde o início, com a organização. Neste sentido, encontrar as formas de *participação* e os interlocutores certos é indispensável para encontrar as soluções adequadas, bem como condições para a sua aplicação. No entanto, as soluções inovadoras podem ser mais facilmente encontradas com participações externas, pois estas garantem um distanciamento saudável dos problemas e, assim, maior criatividade.

A clarificação, à partida, de *pontos de controlo*, ajuda a um rigor na gestão do projecto importante para o cumprimento dos compromissos, incluindo temporais, e para a superação atempada de dificuldades.

A gestão de um projecto pressupõe, genericamente, algumas *etapas*, como sejam, a concepção, a criação de condições de arranque, o planeamento, o desenvolvimento e a avaliação, todas com importância relevante no seu sucesso.

## Serviço Público

De salientar, em particular, as iniciais, (concepção e criação de condições de “arranque”) por serem frequentemente descuidadas, e a fase de avaliação final, pelo seu papel na consolidação dos resultados obtidos.

Qualquer processo de mudança, para ter sucesso, requer a satisfação de algumas condições críticas.

Das condições atrás referidas destacar-se-ão como *fatores críticos de sucesso*:

- o “dono” certo;
- uma liderança efectiva;
- competências técnicas adequadas;
- participação dos actores inerentes à situação objecto de mudança;
- integração no processo de gestão.



## 9. AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO ORGANIZACIONAL

A avaliação do desempenho organizacional ou dos resultados é sempre condição indispensável de renovação e inovação organizacional e deve ser enfatizada na Administração Pública face à sua fraca aplicação.

É tradicional relacionar-se esta insuficiência de avaliação com as dificuldades inerentes à avaliação em serviços públicos. Somos de opinião que a dificuldade está a montante, na fixação de objectivos. E, como atrás ficou claro, estes não podem ser boas intenções. Têm que ser, por natureza intrínseca e por deverem constituir instrumentos de gestão, desejáveis, realizáveis e avaliáveis. Uma gestão que parta dos conceitos e instrumentos de análise apresentados conduzirá, diz-nos a experiência, certamente, a objectivos de natureza estratégica e operacionais avaliáveis.

Do rigor desta etapa depende mantermos uma Administração Pública “administrada” ou passarmos a uma Administração gerida. Estamos convictos que sem o reforço da credibilização da viabilidade e fiabilidade da avaliação não é possível aligeirar os mecanismos de controlo administrativo, impeditivos de uma gestão responsável.

A avaliação pode ser entendida em diferentes ópticas: na perspectiva dos problemas; na perspectiva dos resultados obtidos ou produtos realizados e na perspectiva dos custos, ou seja, considerando a realidade dos serviços públicos: numa óptica social; numa óptica gestonária e numa óptica económica. Importa combiná-las para garantir uma avaliação adequada.

Em situações de estabilidade é possível partir dos objectivos fixados. Em situações de instabilidade é necessário regressar aos problemas (quer na fase de definição dos objectivos, quer da avaliação), garantindo, assim, um acompanhamento dinâmico das transformações sociais. Podemos, então, considerar três tipos complementares de indicadores: de impacto ou efeito sobre o sistema objecto, incidindo sobre os problemas ou necessidades; de eficácia da acção efectivamente realizada, comparando resultados obtidos com objectivos previstos; de eficiência, comparando o valor atribuível aos resultados com os recursos consumidos na sua realização.<sup>74</sup>

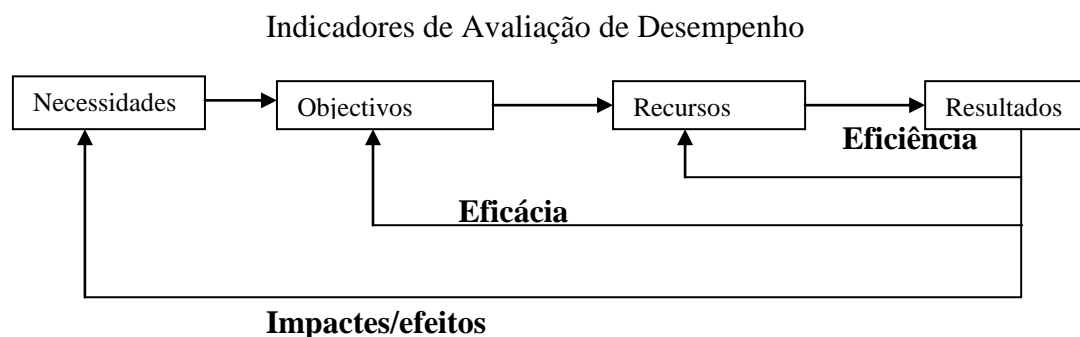


Fig. 9.1.

<sup>74</sup> Ver Paula Silveira e Nelson Trindade (1992), *A Gestão na Administração Pública. Usos e Costumes, Manias e Anomalias*, Lisboa, Editorial Presença, pp. 73-101.

### **9.1. Os impactes/efeitos da acção no sistema objecto**

Para ler a sua missão numa conjuntura concreta e definir a sua estratégia e plano de acção, a organização deve partir da caracterização do estado do sistema que é objecto da sua actuação e da avaliação das suas capacidades. Propusemos, mesmo, a adopção de um conceito de objectivo estratégico como o que se traduz em alterações naquele sistema.

Esta abordagem estratégica pressupõe que a organização deve voltar frequentemente às origens, às necessidades sociais ou problemas a resolver. Esta visão deve ter reflexos no modelo de avaliação do desempenho, exigindo uma perspectiva centrada nas alterações ocorridas no sistema objecto por efeito da acção desenvolvida. Ou seja, a análise dos impactes ou efeitos na resolução efectiva dos problemas ou na resposta a necessidades e expectativas.

Duas questões devem, contudo, ser equacionadas: a bateria de indicadores de caracterização do estado do sistema (questão já abordada anteriormente) e a influência de outras variáveis para além da acção desenvolvida, nomeadamente a acção de outras entidades.

Nesta avaliação a dimensão subjectiva não pode deixar de estar presente, sendo importante controlar as diferentes perspectivas de avaliação.

O grau de realização dos objectivos estratégicos, é disso que se trata, deve atender assim: ao estado na situação actual dos indicadores considerados; à introdução de novos factores de reforço de necessidades e expectativas; aos contributos de terceiros; à capacidade demonstrada de gerir oportunidades inflectindo orientações.

Um bom desempenho é o que se traduz numa melhoria efectiva do estado do sistema, evidenciada por indicadores quantitativos e qualitativos, mais do que pela obtenção, em si, dos resultados apontados como alvo, que devem ter funcionado como mobilizadores da acção.

A avaliação do grau de satisfação dos destinatários/utentes, bem como a imagem externa da organização (já anteriormente tratados) devem ser tidos em conta nesta avaliação, mas não a esgotam.

### **9.2. A pertinência e qualidade da acção**

A avaliação dos impactos da acção no sistema objecto acarreta duas questões importantes : a pertinência e a qualidade dos serviços prestados ou da intervenção desenvolvida.

*Pertinência* no sentido da adequação das respostas às necessidades e mesmo às expectativas. De facto, as rotinas, facilmente instaláveis à volta da realização de produtos concretos (bens ou serviços), bem como da forma da sua disponibilização, constituem, em geral, e, em particular, no caso dos serviços públicos, factores de

## Serviço Público

obsolescência da acção. A capacidade de se garantir uma constante adaptação dos “produtos oferecidos” depende de uma gestão estratégica, inovadora, atenta à evolução das necessidades e da tecnologia, e capaz de questionar a pertinência do que se tem vindo a fazer.

Esta questão é igualmente relevante face à cultura “administrativista” e centrada nas formas de intervenção, mais do que nos problemas, da Administração. A lógica é aplicada ao cumprimento das normas ou do que está estabelecido, mais do que à capacidade de resolução dos problemas. Neste contexto, importa reforçar a preocupação com a razão de ser, a pertinência face aos problemas reais, do que se faz e como se faz. Trata-se, em última análise, de relevar os fins, subordinando a estes os meios.

A pertinência da acção constitui, talvez, a questão mais central na avaliação dos serviços públicos, pois não se pode procurar fazer mais e melhor do que não é o mais indicado. Neste sentido, a “actualidade” da acção pública vem demonstrar a evidência a necessidade de uma cultura e posicionamento estratégicos, que encarem seriamente os novos desafios e problemas e as novas oportunidades da ciência e da tecnologia e quebrem com práticas desadaptadas.

É óbvio que esta exigência diz respeito aos dirigentes de cada serviço, mas ultrapassa a sua margem de acção, fazendo apelo a orientações e estímulos superiores.

A pertinência mede-se não apenas pela capacidade de resolução efectiva dos problemas visados, mas também pelo esforço, nomeadamente financeiro, exigido pela acção em concreto, por comparação com o de outras formas de intervenção. Significa que não basta uma acção ser adequada no sentido de que resolve os problemas, mas é preciso que também o seja no sentido de se apresentar como a que o faz com menores custos. Neste sentido, poder-se-ia relacionar o conceito de pertinência com o de produtividade, na medida em que este incorpora também preocupações de eficácia e eficiência. Porém, o que está em causa na actual conjuntura, são as preocupações com os efeitos efectivos da acção, quando o conceito de produtividade (e mesmo os de eficácia e eficiência como veremos no ponto seguinte), que se desenvolveu em ambientes de maior estabilidade, se centra na produção (como o próprio nome indica) em si: fazer o máximo com o menor custo.

A abertura ao exterior, a capacidade de adaptação constante, os ritmos de mudança (nas necessidades, expectativas e oportunidades), tornam relevante esta viragem e justificam a mudança de linguagem. Falar de pertinência e de produtividade fazem ambas hoje sentido, precisando o significado e contributo de cada conceito e a sua origem temporal. Na Administração Pública é, porém, importante questionar primeiro a pertinência da acção, relevando o seu papel social e o ajustamento às exigências externas.

A *qualidade* passou a constituir uma exigência dos tempos actuais, sobretudo quando as necessidades básicas estão resolvidas. Neste contexto, a avaliação do desempenho organizacional deve incidir também sobre esta característica da acção, sem detrimento de outros objectivos da acção pública.

A qualidade deve ser avaliada a partir dos objectivos de qualidade fixados em sede de plano de acção e/ou projectos de melhoria, mas, também, levar em conta o grau de

resposta às expectativas sociais, mesmo ultrapassando estas os objectivos considerados desejáveis e possíveis para a organização. É deste confronto que vão, também, resultando desafios para a organização que a fazem evoluir.

Sendo a qualidade uma dimensão relevante da avaliação, é importante a sua inserção no contexto da avaliação global do desempenho organizacional, de modo a não perder o contributo específico desta abordagem e, também, a não negligenciar outras, próprias de uma boa gestão, em geral, e de uma boa gestão da coisa pública, em particular.

O reconhecimento de padrões de qualidade, inerentes aos produtos em causa ou fixados pelos serviços como objectivo de desempenho, é condição indispensável para uma avaliação que sirva a gestão. Também nesta matéria a metodologia da sua fixação deverá ser reproduzida na avaliação, nomeadamente o estudo do grau de satisfação dos cidadãos destinatários da acção.

Embora com consciência de que a dimensão qualidade pode e deve ser aplicada ao interior da organização, tendo em conta as exigências dos seus trabalhadores/colaboradores e a relevância estratégica destes para um bom desempenho organizacional, não se incorporarão estas preocupações neste ponto, de avaliação do desempenho organizacional, preferindo remetê-las para o Cap. 5 - Diagnóstico organizacional (clima organizacional, em particular).

### **9.3. A eficácia e eficiência organizacional**

A importância na Administração Pública da avaliação centrada nos efeitos sociais da acção desenvolvida não pode, contudo, fazer descurar a preocupação com o cumprimento dos objectivos fixados, nem com a rentabilização dos recursos disponíveis.

A preocupação com a *eficácia*, entendida aqui como a capacidade de realização dos objectivos fixados, é condição indispensável de exigência organizacional e garante de produtividade.

Definimos atrás *produtividade* como a capacidade de fazer o máximo com o menor custo, ou seja, de acordo com conceitos clássicos, de garantir a máxima eficácia e eficiência na organização.

Por *eficiência* entende-se a relação entre o valor atribuído aos produtos obtidos e o valor dos recursos consumidos para o efeito. Uma organização é eficiente quando tira o máximo partido dos recursos disponíveis e é eficaz quando atinge os objectivos fixados e, conseqüentemente, desejáveis e considerados realizáveis.

Não é possível uma adequada resposta às necessidades sociais sem uma capacidade interna da organização para potenciar os seus recursos. A mobilização destes em função de alvos e objectivos precisos é fundamental como o é a competência técnica e gestonária para rentabilizar os investimentos e gastos.

## Serviço Público

No tocante à *eficácia*, tal como a entendemos, não pode, hoje, ser vista de forma rígida, no sentido em que, fixados objectivos, estes são para se cumprir sem qualquer alteração. A mutabilidade do ambiente exige, com alguma frequência, a resposta a novas solicitações ou oportunidades, que impõem ou justificam alterações às orientações anteriores. Foi neste sentido que se relevou a actualidade de uma avaliação centrada nos efeitos reais dos resultados. Também nesta linha se deve avaliar de forma contextualizada a relação objectivos/resultados. Nem sempre é sinal de saúde organizacional uma realização a 100% dos objectivos fixados, sem qualquer alteração, nomeadamente pela introdução de novos serviços. Pode, de facto, significar desatenção ao ambiente e incapacidade de evolução. Este indicador também não pode contudo, pelo contrário, ser analisado com menor rigor, no sentido em que as alterações de orientação justificam uma menor eficácia, o que não é verdade. Alterações de orientação significam alteração nos resultados, mas não menos resultados.

Se na Administração Pública a preocupação com a eficácia nem sempre está presente, a preocupação com a *eficiência* é, possivelmente, ainda mais descuidada, apesar da pressão da imagem negativa sobre o excesso dos gastos públicos. Pesa nesta situação o facto da avaliação estar ausente, existindo sobretudo controlo centrado no cumprimento de regras.

Não é fácil dar valor económico aos bens públicos, pelo que se torna difícil avaliar com rigor a sua relação com os custos inerentes à sua obtenção. Mas é possível e desejável fazer outras comparações, quer históricas, quer com outras organizações ou produtos similares. Exige, isso sim, o desenvolvimento e manutenção de adequados sistemas de informação.

Por outro lado, não é preciso muito rigor para identificar desperdícios ou formas mais simples e, económicas, de obter os mesmos resultados. Desperdícios com profissionais subaproveitados nas suas capacidades, recursos materiais pouco rentabilizados, processos administrativos burocratizados, estruturas orgânicas com sobreposição de competências.

Como anteriormente foi referido, um exercício de discussão do plano de acção e orçamento, com “contratualização” de objectivos e financiamento, poderá constituir um instrumento essencial de reforço da preocupação não apenas com a produtividade mas, também, com a inovação e adequação do papel dos serviços públicos, de *per si* e em conjunto.

A produtividade na Administração, embora dependente da questão prévia da sua adequação, é hoje vital. É possível, em parte, e desejável, que cada serviço se reorganize, com estas preocupações de gestão bem presentes.

A produtividade e a inovação não são questões exclusivas da Administração, mas um problema actual na sociedade portuguesa. Haja em vista, nomeadamente, os desafios que a União Europeia coloca à reforma da Administração Pública.

A Administração tem, para além da exigência de modernização em si própria, o dever de exemplo, com casos claros de alteração radical no seu paradigma dominante de funcionamento, evidenciando visões e práticas de inovação no seu papel, de compromisso público com objectivos, de prestação de contas à sociedade em geral no

gasto do “dinheiro público”. Para tal é indispensável o reforço da gestão estratégica e da avaliação, nomeadamente da sua eficácia e eficiência interna. Tem, ainda, a responsabilidade de induzir ou pelo contrário dificultar a inovação e a competitividade do tecido económico e social, o que lhe aumenta o dever e a urgência de inovação e aumento da produtividade interna.

### **9.4. A relação custo/benefício**

É importante que a Administração introduza nas suas preocupações de gestão a análise da relação custo/benefício do que faz. Esta dimensão permitirá ajuizar alternativas de acção, para além de medidas de racionalização dos gastos ou mesmo de anulação de acções.

Esta óptica sócio-económica implica a clarificação dos benefícios e dos custos, exercício quantitativo e qualitativo que faz apelo a diferentes contributos. A capacidade de se expor a esta análise requer coragem e, sobretudo, sentido estratégico para encontrar sentido e alternativas de acção.

Algumas perguntas básicas estão presentes nesta avaliação custo/benefício: que benefícios decorrem e para quem, do que se faz?; que peso relativo têm na resolução de problemas?; que recursos envolvem?; os benefícios compensam os custos?; há outras formas mais económicas de atingir os mesmos resultados?; o que pensam terceiros sobre o valor do que se faz?; e, sobre os custos, onde estão as maiores fontes de custos?; que medidas de redução de custos?.

Não é indispensável grandes sofisticacões técnicas na análise, sendo sempre útil a máxima fundamentação nas informações e opiniões que a suportam. O processo de reflexão em si é, talvez, a principal fonte de validação da sua pertinência, pelo que pode mobilizar para a inovação e mudança organizacional.

Esta reflexão, feita de modo participativo e em cascata na organização, induz sentido crítico, criatividade e inovação. Carece, no entanto, de grande capacidade de direcção, quer na aceitação da visibilidade de problemas, quer na busca de soluções e de alternativas.

### **9.5. Processo e consequências da avaliação**

A avaliação, como instrumento de gestão, tal como o planeamento, vale, hoje, mais pelo processo do que pelo produto dele resultante. Neste sentido, a avaliação deve ser credível e alargada a toda a organização.

O processo de avaliação deve ser credível, no sentido em que não é um estudo, um exercício intelectual, mas um instrumento de acção, com reflexos no futuro. Credível ainda porque a direcção de topo o inicia, se compromete e tira as consequências ao seu nível de responsabilidade.

## Serviço Público

Alargado a toda a organização, no sentido em que, sendo desejável aplicar-se no sentido descendente, se aplica, em cascata, nas diferentes estruturas, no âmbito de responsabilidade de cada uma.

Não pode ser um processo burocratizado, com muitos documentos e análises, antes um processo dinâmico de reflexão participada de onde se tiram e aplicam conclusões. Deve ser desenvolvido no contexto do processo de gestão em si próprio, com os métodos e instrumentos de acção que lhe são inerentes: reuniões, pontos de situação escritos, sistema de informação e comunicação formal, indicadores.

A avaliação deve ter consequências na decisão política, na estratégia organizacional e nas dinâmicas internas aos vários níveis. Não faz sentido perder tempo com uma avaliação que não se reproduz em consequências organizacionais. Esta tradução em mudança implica envolvimento dos diferentes actores, num processo de auto implicação.

### III PARTE

## O REFORÇO DAS COMPETÊNCIAS EM GESTÃO

### NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA<sup>75</sup>

De tudo o que se desenvolveu nos capítulos anteriores retira-se, necessariamente, a conclusão de que ser dirigente na Administração Pública, nos dias de hoje, é, mais complicado, porque mexe com uma maior multiplicidade de factores ambientais e organizacionais, e mais complexo, porque é menos possível prever a sua evolução e influência. Importa, pois, precisar as exigências que este novo contexto impõe à gestão e perspectivar os novos perfis de gestão, emergentes.

Nesta III Parte procuraremos, de forma sintética, identificar as principais exigências feitas aos dirigentes dos serviços públicos e definir o tipo de competências daí decorrentes. Procuraremos, ainda, apontar alguns caminhos susceptíveis de apoiar os dirigentes dos serviços públicos no reforço das capacidades de gestão, tendo em conta a especificidade da Administração Pública e de alguns dos seus sectores, especificamente.

Em geral, pode-se considerar que a função dirigente tem evoluído no sentido de reforçar os seus papéis nas relações interpessoais, ligados à informação e ao nível da decisão. O dirigente deve ser, assim, um símbolo, um líder e um agente de ligação, um observador atento, um difusor de informação e um porta-voz e, também, um empreendedor, um regulador e um distribuidor de recursos.

Tem, necessariamente, de ter como características fundamentais saber decidir face à complexidade, saber negociar e garantir a concertação de objectivos, ter criatividade e maturidade, ter aptidões sociais no sentido das relações humanas e comportamentais, ter experiência de condução de grupos, ser persistente, saber gerir bem o tempo e, não menos importante, ter motivação interior para a função.

A gestão deixou de ser vista, apenas, como uma ciência que se aprende e passou a integrar uma dimensão de complexidade que exige avaliação e intuição, só dada pela experiência, não deixando de estar ligada, também, a características pessoais.

Não é verdade que os dirigentes decidam, apenas, na base de complexos sistemas de informação e de apoio à decisão, sem prejuízo da sua importância. Os contactos informais e directos desempenham, de facto, papel relevante.

---

<sup>75</sup> Texto adaptado da comunicação apresentada pela autora no 2º Encontro do Instituto Nacional de Administração, FIL, Março de 2000, publicada em *Moderna Gestão Pública. Dos Meios aos Resultados Acta Geral do 2º Encontro INA*, 2000.



## Serviço Público

O dirigente tem ainda de saber acumular um conjunto vasto de tarefas de rotina que não devem ser ignoradas, com uma acção criativa e inovadora.

## 10. NOVAS EXIGÊNCIAS PARA OS DIRIGENTES DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A situação actual exige dos dirigentes capacidades acrescidas, quer no domínio das técnicas de gestão, quer no domínio comportamental, pois a “saúde das organizações” passa, cada vez mais, pela condução estratégica de processos de evolução/ inovação e de dinâmicas susceptíveis de ganhar adesão e implicação dos colaboradores.

Com efeito, a dinâmica das organizações depende da acção de todos os seus profissionais, mas carece, inevitavelmente, de um suporte institucional que, no seu interior, tem de ser assegurado pela direcção de topo. A esta direcção são colocados desafios cada vez mais complexos, requerendo maiores e mais exigentes capacidades, só susceptíveis de resposta numa gestão colegial que faz apelo a implicações profundas aos diferentes níveis das organizações e ao reforço de competências em gestão/liderança.

Precisamente, a coordenação que deve decorrer da descentralização, reveste um carácter decisivo, sendo certo que, da *função dirigente*, se espera, além de uma intervenção estratégica, seja de desenho ou de implementação, o desempenho do papel de definição de um *projecto* e de *valores comuns* que contribua, de sobremaneira, para assegurar à organização coerência a longo prazo, flexibilidade, identidade de grupo, trabalho em equipa profícuo e delegação de tarefas com controlo significativamente menos apertado.

Aos dirigentes dos serviços públicos exige-se, hoje, que leiam adequadamente as orientações políticas (como agentes de execução de programas de governo), mas também que olhem para os seus “clientes” e colaboradores e sejam capazes de encontrar as formas certas de aplicação das medidas de política capazes de dar resposta efectiva aos problemas. Ou seja, exige-se-lhes que giram, ao seu nível, estrategicamente, o que pressupõe uma resposta às expectativas actuais e a criação de condições de sobrevivência futura.

Longe vai o tempo em que era possível tomar decisões e esperar o seu cumprimento passivo pelos trabalhadores. Hoje, as decisões têm de ser tomadas cada vez mais próximo das respostas finais e não é possível prever, antecipadamente, nem todas as solicitações, nem todos os processos produtivos. A confiança e delegação nos colaboradores passou a ser indispensável.

Peter Drucker escreveu um dia que “*a maior parte daquilo a que chamamos gestão consiste em dificultar o trabalho dos outros*” e o General Patton dizia, “*nunca digam às pessoas como fazer isto ou aquilo; digam-lhes o objectivo a alcançar e elas surpreender-vos-ão com o engenho de que são capazes*”.

Ninguém duvida da veracidade destas afirmações, mas, também, ninguém negará a dificuldade em aplicar as consequências decorrentes das mesmas.

Annie Bartoli, numa visão muito abrangente, definiu a gestão em geral e a gestão da mudança em particular como a arte de dosear: arbitrando os interesses individuais e

colectivos, a transparência e a descrição, a cronobiologia e a entropia e a conformidade e a inovação; garantindo a simultaneidade de actuações sobre as estruturas e os comportamentos, de informação ascendente e descendente, tácticas e estratégicas e a simplicidade com a complexidade; e, por fim, alternando a participação com a directividade, a análise com a acção, e o esforço com o relaxamento.<sup>76</sup>

A complexidade inerente a esta síntese não deixa de traduzir, de forma exemplar, a urgência do abandono da rigidez de regras pré-definidas, e a necessidade de fazer uso da diversidade, mesmo comportamental, de acordo com as contingencialidades específicas, fazendo apelo a implicações pessoais mais fortes.

Antoine de Saint-Exupéry, em *O Príncipezinho*, dizia “*é com o coração que vemos claramente; o que é essencial é invisível aos nossos olhos*” e já Aristóteles, em *Ética* e Nicómano anotava que “*qualquer um pode zangar-se – isso é fácil; mas zangar-se com a pessoa certa, na justa medida, no momento certo, pela razão certa e da maneira certa – isso não é fácil*”.

Significa isto que temos que aprender, de novo, a gerir com a razão e a afectividade

Todos vamos tendo consciência que o nosso tempo se reparte sendo reservado mais de 50% do mesmo ao trabalho com os nossos colaboradores. Este facto traduz o primado das pessoas nas organizações e, em contrapartida, exige-nos uma capacidade de motivação e liderança reforçadas. A gestão actual faz apelo a competências capazes de suscitar a participação e empenhamento colectivo, sem as quais as organizações não têm futuro.

Como disse Frank Doyle, Vice Presidente Executivo da General Electric “*a menos que toda a gente compreenda o que significa um processo de trabalho, como mudá-lo, como analisar e quantificar os seus elementos essenciais, nenhuma organização conseguirá colher os enormes benefícios que, em termos de desempenho, decorrem do envolvimento participativo e do reforço de poderes dos trabalhadores*”.

As mudanças à nossa volta, quer no domínio das políticas, quer das necessidades e expectativas expressas pelos destinatários do nosso trabalho, quer das tecnologias disponíveis para a “produção” dos serviços a prestar, faz-se a ritmos incontroláveis, requerendo uma capacidade de actualização constantes. Estamos numa época em que não ter informação ou não utilizar as últimas tecnologias, nos torna, por si só, obsoletos. Neste contexto, a adaptação é constante e, tal como diz Hubert Landier, em *A Empresa Inteligente*, “*a célula deve a sua existência à sua capacidade de desempenhar o papel exigido pela sobrevivência do conjunto, e o próprio organismo deve a sua sobrevivência à sua capacidade de recriar incessantemente a ordem entre as células que o constituem*”.<sup>77</sup>

A capacidade para identificar problemas, desafios e oportunidades, avaliar as situações, inovar técnica e socialmente nas relações com a comunidade e no interior das organizações, passou a ser uma exigência constante, fazendo apelo a uma gestão não apenas racional, mas intuitiva e emocional. Gestão esta que não dispensa, contudo, conhecimentos amplos e profundos, quer no domínio dos conteúdos da

<sup>76</sup> Ver figura 8.4.

<sup>77</sup> Ver Landier, Robert, *A Empresa Inteligente*, Lisboa, Instituto Piaget.

## Serviço Público

missão da organização em causa, quer da gestão, incluindo as suas componentes psicossociológicas. Com a agravante de que, como diz Al Gore em *Reinventar a Administração Pública*, “*As melhores ideias são sempre as mais óbvias depois de serem descobertas*”.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Ver Al Gore (org.) (1994), *Reinventar a Administração Pública*, Quetzal Editores

## 11. COMPETÊNCIAS EM GESTÃO

Por tudo o que se disse, o desenvolvimento das competências em gestão constitui não apenas uma condição indispensável de reforço dos processos de mudança e inovação na Administração Pública, como uma necessidade amplamente reconhecida.

De facto, qualquer um dos desideratos apontados suscita a necessidade de um papel mais activo dos dirigentes, de uma gestão efectiva, estratégica e participativa, capaz de influenciar dinamicamente toda a organização.

Por outro lado, a experiência na Administração Pública leva-nos a centrar o reforço das competências em gestão nalguns *objectivos básicos*, colados necessariamente às responsabilidades inerentes ao ciclo e espiral de gestão de uma organização que se quer saudável.

Neste contexto, podem considerar-se como produtos desejáveis do reforço das competências em gestão, saber:

*responder a necessidades de acordo com as políticas globais e sectoriais definidas.* As missões e características específicas dos serviços públicos obriga a um esforço permanente de leitura das realidades objecto da sua intervenção e das políticas resultantes da acção governativa. Esta leitura do sistema objecto e do contexto (incluindo o ambiente geral) ganha com o domínio de técnicas próprias e o treino em pensar e agir estrategicamente.

*adequar os modelos organizacionais e as formas de organização do trabalho.* Já estamos longe dos tempos em que a estrutura correspondia a uma base estável de divisão do trabalho, a partir da qual a organização podia desenvolver os seus planos de acção. Hoje, a necessidade de adaptação constante obriga à subordinação da estrutura orgânica à estratégia organizacional, transformando aquela, bem como as formas de organização do trabalho, a nível mais micro, em recursos que se devem adaptar e evoluir. A capacidade de adequar os modelos organizacionais e os processos de trabalho aos novos desafios e objectivos pressupõe uma criatividade só possível com conhecimentos alargados de opções possíveis e a compreensão dos reais problemas de funcionamento decorrentes de desajustamentos na forma de organização do trabalho.

*estabelecer alvos e definir um plano de acção.* A condução de uma organização pressupõe a capacidade de definir e fazer partilhar objectivos, gerindo os respectivos processos, mais do que produzindo documentos. Esta é uma questão tanto mais verdadeira quanto mais sofisticada for a organização e maiores os desafios de adaptação. A capacidade de traçar cenários alternativos, fazer opções, fixar objectivos mobilizadores e monitorizar a sua prossecução exige instrumentos e técnicas de apoio susceptíveis de serem partilhados.

*garantir a rentabilização de investimentos e recursos.* A Administração Pública, tanto quanto as empresas, tem que garantir o máximo partido dos recursos escassos postos à sua disposição, face à multiplicidade de necessidades a que, normalmente, visa responder. Esta exigência pressupõe a gestão adequada de recursos

## Serviço Público

ao nível da sua aquisição, manutenção e afectação, bem como a sua partilha, quando conveniente, fazendo apelo a processos criativos, ao conhecimento de fontes alternativas e a soluções tecnológicas de apoio à sua gestão.

*aumentar a capacidade de gestão financeira.* Garantir uma adequada orçamentação das acções a realizar, pressupondo, a montante, um sistema de informação capaz de suportar a estimativa de custos, uma adequada exploração de fontes alternativas de receitas, um adequado acompanhamento da execução (com capacidade de identificar atempadamente desvios e (re)orientar acções e custos) e uma correcta avaliação dos custos/benefícios atingidos, o que não constitui tarefa fácil. A sua agilização carece de maiores suportes técnicos, não só a nível de especialização, como de supervisão gestionária. Neste contexto, e tendo em conta a continuada exigência de maior eficiência nos serviços públicos, faz todo o sentido reforçar capacidades neste domínio.

*aumentar a capacidade de diagnóstico e de resolução de problemas e melhorar a qualidade e eficácia das decisões.* A avaliação do estado da organização, face aos alvos e objectivos visados e aos desafios (oportunidades e ameaças) entretanto ocorridos, constitui condição indispensável de uma gestão estratégica capaz de proceder aos ajustamentos e (re)orientações em tempo útil. Esta avaliação não se compadece com processos demorados, exigindo muita capacidade interiorizada, muita partilha de informação e muita atenção ao ambiente externo e interno, para o que podem concorrer o domínio de métodos e instrumentos de diagnóstico, nomeadamente leitura de sintomas e análise de problemas, bem como técnicas de participação e implicação pessoal e de grupo.

*gerir a melhoria contínua da prestação de serviços.* Nos tempos actuais merece especial atenção a qualidade dos serviços prestados e a satisfação dos seus destinatários, constituindo preocupação o conhecimento da imagem externa da organização, ao nível da sua adequação junto dos diferentes públicos com que esta se relaciona e ao nível da avaliação da sua acção. A adequação e melhoria dos serviços prestados pressupõe, igualmente, o acompanhamento da evolução das necessidades e expectativas dos destinatários/"clientes", obtida quer no contacto directo e diário com os mesmos, quer em estudos específicos. Por outro lado, a melhoria pressupõe, também, o conhecimento dos processos produtivos, com particular realce para o estado de motivação/satisfação dos profissionais, de modo a viabilizar a actuação aos níveis certos.

*criar um clima de exigência, participativo e desenvolver a motivação e o envolvimento dos colaboradores.* Não é mais possível um bom funcionamento organizacional sem curar, antes de mais, do estado de saúde do seu corpo social. Se as condições da envolvente geral das organizações, nomeadamente na Administração Pública, determinam uma grande perda a nível da satisfação dos trabalhadores, não é menos verdade que os dirigentes têm uma influência fundamental no seu grau de motivação (pela adequação das apetências e interesses individuais ao trabalho/contributo solicitado) e, mesmo, no grau de satisfação (pela criação de um ambiente estimulante, pelo reconhecimento e pelas redes de relação e oportunidades de desenvolvimento proporcionadas). Como desenvolver, com persistência e sensibilidade, este ambiente, não é tarefa fácil, antes exige saberes e reforços susceptíveis de serem desenvolvidos.

## Serviço Público

*garantir um adequado sistema de informação de suporte à produção e à decisão.* A constante evolução técnica e tecnológica exige o acesso regular a informação de actualização de conhecimentos que influencia o saber fazer bem, como as decisões. Mas, o próprio funcionamento da organização produz informação interna que precisa de ser partilhada, depois de tratada de forma adequada aos seus utilizadores, de modo a garantir as articulações necessárias e a monitorização do desempenho organizacional. Garantir a obtenção, tratamento, actualização e partilha da informação de suporte à produção e às decisões, ou seja, a gestão de um adequado sistema de informação organizacional, não pode deixar de ser responsabilidade da direcção de topo, sem prejuízo da participação de muitos outros actores.

*promover a avaliação e a obtenção de resultados.* Apesar de aparecer no fim do ciclo, este objectivo constitui, talvez, o cerne actual das exigências a reforçar, porque indutor de mudanças gestionárias e culturais de fundo. Aumentar o sentido e partilha de responsabilidades, assumindo a avaliação regular dos desempenhos organizacionais, grupais e individuais, pressupõe, a montante, a fixação de metas e objectivos concretos, bem como de compromissos e incentivos, e, a jusante, o reconhecimento e recompensas. Cada situação exige respostas próprias, mas é possível reforçar a capacidade de promover a avaliação e a obtenção de resultados, pela partilha de experiências, incluindo instrumentos e técnicas de apoio.

Partilhamos da posição dos que aceitam que se possa reforçar a aptidão para dirigir. Assim sendo, haveria que mobilizar, enquanto formas de saber, os "saber-fazer" técnicos, acumuláveis; os "saber compreender e os "saber combinar", necessários à construção do futuro, numa lógica de projecto. Os dois últimos têm a ver com um pensamento holístico, com uma capacidade simbólica, com a vontade de experimentação e gosto pelo trabalho em equipa. Trata-se, pois, de ver associadas as competências cognitivas e as relacionais, ou, doutro modo, são consideradas tanto as capacidades de interpretação do real, como as de dinamização e mobilização e as de interacção.

## **12. FORMAS DE REFORÇO DE COMPETÊNCIAS**

Equacionar as formas de reforço destas competências não é tarefa inútil, mesmo tendo presente o peso e importância atribuída à formação. Pelo contrário, é nosso entendimento que os formatos formativos dominantes fizeram esquecer a busca de soluções igualmente necessárias, ou mesmo, em muitos casos, mais aptas a responder aos objectivos visados. Por outro lado, as próprias metodologias e conteúdos formativos estão longe, frequentemente, de se adequar aos destinatários e resultados esperados.

Neste contexto, e tendo fundamentalmente em conta as preocupações de reforço das capacidades de gestão, a nível de competências e motivações, é de todo pertinente que se equacionem as melhores formas, nomeadamente numa perspectiva integrada, de responder a este desiderato.

### **12.1. A formação de dirigentes de topo: o salto qualitativo indispensável**

A dinâmica das organizações faz-se com todos os seus profissionais, mas carece, inevitavelmente, de um suporte institucional que, no seu interior, tem de ser assegurado pela direcção de topo. A esta são colocados desafios cada vez mais complexos, requerendo maiores e mais exigentes capacidades, só susceptíveis de resposta numa gestão colegial, que faz apelo a implicações profundas aos diferentes níveis das organizações e ao reforço de competências em gestão/liderança.

A experiência formativa adquirida nos últimos anos, na Administração Pública, em geral, permite-nos, hoje, - e a sua avaliação exige-o mesmo - considerar que urge melhorar os seus resultados. Tal implica, no entanto, saltos qualitativos substanciais na gestão da formação, nos seus conteúdos e metodologias, colocando-a, de facto, como instrumento de desenvolvimento organizacional e profissional. Quem tem experiência de formador na Administração Pública, em áreas de gestão ou afins, certamente reterá, como uma das frases mais ouvidas “os meus dirigentes é que deveriam estar aqui”. Julgo que não se pode levar de ânimo leve a repetição desta frase, tendo antes que tirar da mesma consequências, no que respeita a criar condições efectivas de aplicação dos saberes e motivações suscitadas.

Melhores resultados com a formação pressupõem: o seu alinhamento com políticas superiormente definidas e com estratégias de desenvolvimento organizacional de cada instituição; a prioridade ao desenvolvimento de competências em gestão; saltos qualitativos nas metodologias formativas. É, de facto, fundamental a sua adequação às exigências dos tempos actuais e às características específicas dos grupos de participantes, reforçando a formação no contexto de trabalho, articulando-a com formas de acesso à informação e ao desenvolvimento de conhecimentos e com práticas de trabalho estimulantes da aprendizagem.

Se considerarmos que o desenvolvimento de competências, e não apenas de saberes, se faz essencialmente por experiências qualificantes, como nos ensinam os especialistas, temos obviamente que rever muitos dos nossos modelos formativos.



## Serviço Público

Qualquer um destes desideratos apontados faz apelo a um papel mais activo dos dirigentes, nos processos de aprendizagem contínua e de uso da formação como instrumento de mudança organizacional e de realização profissional.

Por tudo o que se disse, o desenvolvimento das competências em gestão constitui, como se disse atrás, uma condição indispensável de reforço dos processos de mudança em curso e de rentabilização dos investimentos com a formação, para os diferentes grupos profissionais. Só a prioridade à formação de dirigentes, reforçando as competências em gestão, permitirá, pois, sustentar as mudanças em curso e dar sentido ao esforço formativo em cada sector e em cada organização.

A formação encarada correctamente, tendo em conta as características específicas dos diferentes grupos de dirigentes, constitui, sem dúvida, um instrumento vital no reforço, uegente, das competências de gestão e, mesmo, nas capacidades de liderança.

A formação de dirigentes tem, contudo, que se articular com os desempenhos gestionários, numa lógica de ciclo de gestão, conjugando formação em sala, de curta duração, em que se disponibilizam e mesmo constróem metodologias e instrumentos de acção, com a utilização dos mesmos em situação real, desejavelmente com disponibilização de apoio de consultoria, sempre que considerado necessário (formação-acção).

Esta formação deve, assim, fazer apelo aos saberes e experiências do grupo de participantes, numa filosofia de auto-formação colectiva, permitindo a conceptualização e estruturação das mesmas, bem como a experiências mais avançadas, no domínio em causa, em organizações afins, nacionais ou estrangeiras.

O processo formativo deve, contudo, mobilizar especialistas externos e profissionais da Administração com especializações específicas, reforçando o entrosamento de saberes e tirando partido das sinergias mútuas.

Nesta linha, a formação deve, por si própria, ser geradora de relações interpares susceptíveis de promover a ajuda mútua e o desenvolvimento sustentado de redes.

A formação deve ser, assim, encarada como um processo contínuo de auto desenvolvimento de competências, que encontra na fase inicial o suporte relacional e instrumental necessário.

É importante que esta formação seja formalmente reconhecida e possa vir a ser exigida como condição básica de desempenho de funções de gestão, quer no tocante à formação considerada inicial, quer de manutenção/desenvolvimento, gerando um verdadeiro sistema de formação contínua de dirigentes.

A formação deve, por fim, ser considerada como motivadora para o exercício de funções específicas, independentemente da preparação académica e das experiências anteriores, reforçando a inserção e a partilha num sistema directivo concreto.

Só com estas características será possível dar o salto qualitativo que faça da formação um instrumento, entre outros, de desenvolvimento de competências e, porque não, de reforço das motivações para uma adequada e dinâmica gestão.

## **12.2. As redes de cooperação**

Face à natureza particular da Administração Pública, qualquer processo formativo pode ajudar a criar, mas não garante, por si, a rede de cooperação indispensável a uma boa gestão.

O desenvolvimento e a alimentação de redes de relação, nomeadamente entre dirigentes do mesmo sector ou de organizações afim, constitui um contributo valioso para a resolução de problemas e a alimentação de capacidades. Estas redes devem ser criadas e alimentadas fazendo uso, nomeadamente, de meios tecnológicos que facilitam e agilizam a comunicação à distância, sem menosprezo pelo uso de meios de informação e troca mais tradicionais, bem como de oportunidades de relações personalizadas em encontros e outras formas de intercâmbio.

Estas redes devem ser alimentadas a partir de subsistemas com maior afinidade, de base sectorial ou territorial, extravasando ou não a Administração Pública, mas sempre geradoras de aproximação interinstitucional e destruindo barreiras que dificultam a missão específica de cada organismo.

O exercício de gestão é, por si, complexo e solitário, em muitos momentos, pelo que a pertença a grupos de afinidade no que respeita ao seu desempenho se pode mostrar criador de reforço de motivação e de capacidade de resolução de problemas, para além de ser susceptível de rentabilizar recursos técnicos e tempo.

Considera-se, neste contexto, de incentivar as relações entre dirigentes que desempenham funções similares, por terem entre si um maior leque de necessidades comuns, sem prejuízo de intercâmbios mais alargados, geradores de ideias novas e de trocas de experiências mais diversificadas.

Não tem, porém, apenas aspectos positivos. Também pode conter riscos, a que é necessário estar atento, e saber evitar, nomeadamente o desenvolvimento de laços corporativos geradores de sentimentos de pertença que se venham a opor a uma desejável renovação na ocupação de lugares de direcção. De facto, somos apologistas de que estes lugares devem ser exercícios por tempo não demasiado longo, tendo em conta a inevitável acomodação, impeditiva de alguma criatividade e do distanciamento necessário à inovação instalação. Isto, sem prejuízo de se ter, também, que levar em conta a necessária continuidade, que a mudança exige e que rentabiliza recursos e proporciona eficácia. Também nesta matéria o bom senso e a avaliação das situações concretas, nomeadamente a própria capacidade de auto-avaliação, são as únicas regras capazes de ditar a melhor solução.

A gestão destas redes de cooperação deve ser feita levando em conta as suas potencialidades e riscos, de modo a reduzir estes e tirar o maior partido das primeiras.

## **12.3. Os Centros de Recursos em Conhecimento**

Os saberes precisam de ser alimentados, devendo ser preocupação de cada um a procura da informação que garanta a sua actualização sistemática. Tal não invalida,

## Serviço Público

contudo, a consciência de que esta tarefa não só não é fácil como é cara, em custos directos e tempo.

A gestão de serviços públicos, em geral, e de cada sector, em particular, tem especificidades que carecem de tratamento próprio, pelo que seria desejável garantir a produção, actualização e disponibilização de conteúdos a quem exerce funções de gestão/direcção, de modo acessível e imediato.

Não parece pois despiciendo prever, com vantagem, o desenvolvimento de centros de recursos em conhecimento na Administração Pública, nomeadamente vocacionados para a alimentação de competências gestionárias, disponibilizando informação, instrumentos, reflexões e consultas sobre diferentes domínios da gestão, articulados em rede entre si.

Esta expressão, que resulta de uma visão abrangente e enriquecida, do desenvolvimento das bibliotecas especializadas, tendo em conta as potencialidades das TIC e, em particular, a experiência da *internet*, começou a ser divulgada, nomeadamente na Administração Pública portuguesa, por iniciativa do Instituto para a Inovação na Formação (INOFOR), havendo ao abrigo dos quadros comunitários de apoio/FSE financiamentos próprios para o seu desenvolvimento.<sup>79</sup>

Estes centros constituiriam, inclusive, óptimos incentivos ao desenvolvimento de relações, criando grupos de dialogo e partilha, eles próprios alimentadores do próprio centro.

Trata-se de apoiar técnica e tecnologicamente as aprendizagens e as redes de cooperação e partilha a partir do levantamento do que existe, quer de forma concentrada, quer dispersa pelos diferentes serviços e profissionais, e estimular a produção e partilha de novos conteúdos, quer a nível nacional, quer internacional.

A sociedade da informação e do conhecimento diversificou as fontes de acesso à informação, mas criou um problema de excesso de informação, com risco de consumos de tempo inestimáveis que é urgente aligeirar. De facto, não está certo pensar-se que se pode reduzir o acesso à informação, mas é legítimo esperar o desenvolvimento de sistemas de informação e de conhecimento mais directamente ligados às nossas necessidades. A dimensão da Administração Pública legitima a utilidade de desenvolvimento de respostas direccionadas para os dirigentes, bem como para outros grupos profissionais, nomeadamente de Centros de Recursos em Conhecimento.

---

<sup>79</sup> Sobre esta matéria pode ser consultada documentação diversa produzida ou disponível no INOFOR.

## IV PARTE

### CASOS DE APLICAÇÃO DE NOVOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO

Com este capítulo pretende-se demonstrar a aplicabilidade da filosofia de gestão desenvolvida, a partir de alguns exemplos de uso de instrumentos e práticas de gestão a ela inerentes e ainda insuficientemente praticadas na Administração. Não se trata de apontar casos exemplares, mas, tão só, valorizar algumas actuações que poderão ajudar a reforçar a gestão em serviços públicos, nomeadamente na sua vertente psicossociológica.

Faz-se apelo, para o efeito, a experiências vividas pela autora, por poderem ser testemunhadas na sua dinâmica intrínseca, salientando-se tratarem-se, sempre, de intervenções de grupo. Sabe-se que esta abordagem tem, como contrapartida, o subjectivismo resultante da implicação pessoal. O presente livro tem, contudo, exactamente esta dimensão de vivência, na convicção de que o caminho pessoal percorrido o tem sido igualmente por muitos outros dirigentes da Administração e merece ser testemunhado e reflectido.

Acredita-se que a reforma da Administração requer medidas de fundo, que cortem com paradigmas obsoletos instalados, mas requer, concomitantemente, uma actuação persistente no terreno, a partir do nível organizacional, feita a partir de experiências inovadoras concretas, reforçadas a nível superior.

A inovação não significa, aqui, invenção, no sentido de criar de novo, mas a aplicação de respostas novas no contexto em causa; inovação organizacional no sentido de dar à organização concreta um sentido e dinâmicas renovadas, traduzidas na sua estratégia e formas de trabalho.

Também nestes exemplos se dá particular realce ao trabalho com as pessoas, tendo como objecto central de reflexão o desenvolvimento de uma nova cultura de gestão.

Considera-se que a gestão pode e deve aplicar-se aos diferentes níveis de uma organização, desde uma unidade básica ou estrutura de trabalho, aos níveis de coordenação intermédia, à direcção de topo e, necessariamente, no caso da Administração Pública, ao nível ministerial. Neste sentido, os exemplos assinalados procuram cobrir estas situações, correspondendo sempre a experiências vividas.

Os casos apresentados localizam-se, assim, em três níveis:

## Serviço Público

- ao nível de gestão intermédia numa organização da Administração ( direcção de serviços), com responsabilidade directa na concretização de objectivos organizacionais, num instituto inserido num ministério;
- ao nível ministerial, a partir de funções de consultora num gabinete ministerial;
- ao nível da direcção de topo de uma entidade da Administração, estrutura de missão, com papel junto dos diferentes organismos do ministério respectivo, particularmente das entidades de prestação directa de serviços públicos.

Esta diversidade de situações pretende ilustrar a pertinência e viabilidade de aplicação dos conceitos e ferramentas de gestão desenvolvidos anteriormente, aos diferentes níveis de direcção. A sua aplicação requer, necessariamente, ponderação do respectivo nível e âmbito de acção. Não se tem a veleidade, contudo, de ser exaustivo na exemplificação desta aplicação, mas ilustrar, em situações concretas, a utilização de uma ou outra prática de gestão. Os exemplos apresentados decorrem da situação específica de cada caso, não só no que respeita à sua particularidade, mas, também, à sua situação conjuntural.

Procurar-se-á pôr em comum não só a virtualidade de cada medida, mas, também, as dificuldades sentidas na sua implementação e os limites da experiência, decorrentes, em particular, de circunstâncias externas. Circunstâncias estas que fazem apelo, muitas vezes, a orientações de âmbito mais vasto.

## 13. GESTÃO INTERMÉDIA: INSTITUTO DE INFORMÁTICA

### 13.1. Caracterização da situação

Trata-se de uma Direcção de Serviços de Desenvolvimento Organizacional no contexto de um grande “centro de informática”, numa cultura centrada na tecnologia, com fraca sensibilidade para as dimensões estratégica e psicossociológica, tendo como objecto de actuação a Administração Pública, quando o resto da organização se centram praticamente em “clientes” específicos da área do Ministério das Finanças.

A direcção de serviços nasce numa conjuntura de tomada de consciência da dimensão organizacional e humana em processos de informatização e de assunção pelo Instituto em causa de funções ligadas à promoção das tecnologias de informação e comunicação na Administração Pública, por extinção do organismo que assumira até então esta função.

A experiência decorre durante cerca de sete anos, de 1989 a 1996, tempo suficiente para se amadurecerem algumas análises e suficientemente distante para que destas resultem conclusões despersonalizadas. Trata-se de uma experiência de grupo em que os resultados não seriam possíveis sem os contributos de todos e os falhanços serão sobretudo imputáveis a insuficiências de carácter institucional, como veremos, e a erros de direcção e liderança, particularmente pessoais, com os quais se vai aprendendo. Por este motivo não pode ser relatada sem uma referência a quem nela participou. A direcção de serviços, com outra designação e papel, ainda existe, mas apenas utilizaremos como base de reflexão o tempo em que se esteve presente, assegurando a sua direcção.

Apesar da sua criação e da reivindicação pelo Instituto de um papel junto da Administração Pública, o facto era que a história deste, e a cultura dominante daí resultante, sempre pesou no modo de ler a sua missão, privilegiando, na prática, o desenvolvimento, manutenção e, nalguns casos, exploração de soluções informáticas (*software*) tendo como destinatários organismos do Ministério das Finanças.

No entanto, foram-se clarificando, ao longo do tempo, três visões de instituto e estratégias para o seu desenvolvimento: o instituto como *software house*, actuando para o ministério de pertença e advogando o estatuto de instituto público; o instituto exclusivamente promotor das TIC na Administração Pública, representante da Administração Pública Portuguesa em instâncias internacionais e privilegiando a componente tecnológica; o instituto como promotor de um correcto uso das TIC na Administração, privilegiando a inserção das TIC em processos de reforma da Administração, no seu conjunto, (em projectos selectivos de natureza estratégica) e em processos de mudança organizacional, nas organizações de *per si*, acumulando o desenvolvimento e gestão de sistemas de informação que, pela sua natureza, viabilizassem um acompanhamento da evolução tecnológica, na prática, e reforçassem o suporte de saber técnico e financeira ao seu funcionamento.

Não seria justo deixar de relevar uma atitude algo pioneira na gestão do instituto, por influência de pessoas concretas, traduzida na sua abertura à formação e informação,

## Serviço Público

nas reuniões alargadas de direcção, na autonomia das suas unidades estruturais, no espírito de atenção à inovação, não só nos domínios tecnológicos, como também gestonários e organizacionais.

Neste contexto, a primeira questão que se colocava à direcção de serviços era uma clara definição do seu papel no conjunto da leitura que fazia da missão desejável do organismo em que se inseria, com clarificação do grau de aceitação daquele papel, quer no interior da instituição, quer na Administração Pública.

A direcção de serviços assumiu como papel “contribuir para a modernização da Administração Pública através da inserção do incremento do uso de tecnologias de informação e comunicação em processos de mudança organizacional subordinados a estratégias e modelos de gestão e organizacionais adequados”. A prossecução deste papel pressupunha: a credibilização, quer internamente, quer junto da Administração Pública, da importância de subordinar a tecnologia a estratégias e objectivos organizacionais e de gerir adequadamente os processos de mudança inerentes à inovação tecnológica.

O instituto, enquanto todo, começou por definir como missão “contribuir para o incremento de TIC na Administração Pública”, para, anos mais tarde, passar a ter como leitura da sua missão “contribuir para a modernização da Administração Pública através das TIC”.

Daquela visão resultou a definição de uma estratégia de demonstração do valor acrescentado da abordagem estratégica e organizacional (na sua dimensão técnica e comportamental), aliada ao incremento do uso de TIC, actuando a montante e durante os “processos de informatização”. Esta demonstração teria que relevar, tacticamente, a aceitação no interior da organização de pertença, como condição de facilitação de acções externas, privilegiando, se necessário, intervenções demonstrativas em projectos internos, sem prejuízo da utilização internamente da apreciação granjeada em acções externas. Nesse sentido, seria de usar como critério de selecção dos projectos externos o seu efeito de demonstração.

Esta estratégia carecia de grande competência técnica, pelo que havia que reforçar conhecimentos e alianças com outras entidades detentoras de saber e experiência, nomeadamente organismos estrangeiros afins e o meio científico e académico e de consultoria.

Esta visão estratégica do serviço, sem perder a consciência da sua inserção institucional, desenvolveu-se e foi evoluindo ao longo do funcionamento da estrutura em causa, procurando-se que fosse partilhada e fizesse parte da cultura interna.

Foi igualmente dando origem a linhas específicas de actuação e formas de intervenção concretas a que nos referiremos seguidamente.

### **13.2. Medidas de gestão**

#### **13.2.1. A estratégia: inserção na missão da instituição**

## Serviço Público

Pela contextualização feita atrás fica ilustrada não apenas a pertinência como também a indispensabilidade de clarificação do papel e de definição de uma estratégia de acção, numa estrutura intermédia de uma organização. Sem uma postura daquela natureza estamos convencidos que não teria sido possível a credibilização do contributo específica daquela estrutura e, portanto, a sua sobrevivência. Foi necessário defini-la internamente, fazê-la partilhar pelos seus membros, aplicá-la com persistência, para que a consolidação da necessidade e utilidade da direcção de serviços se tornasse reconhecida, interna e externamente à instituição.

É de salientar a importância da conjugação da actuação interna e externa, sendo mesmo mais fácil obter a aceitação externa e utilizá-la como arma de credibilização interna.

Do ponto de vista interno, passou-se, assim, de uma fase de aceitação para uma fase de influência e reconhecimento mútuo e de construção de parcerias na actuação externa. No entanto, esta segunda etapa também não foi fácil, tendo em conta a cultura “de quinta” fortemente arraigada nas nossas organizações, alicerçada frequentemente em desconfiança e falta de apreço mútuo, para além da apatia dominante, que leva a ver a acção dos outros como ameaça. Quebrar estas barreiras implicava reforçar o conhecimento mútuo e gerir a competição em limites saudáveis, de modo a que a organização pudesse crescer em conjunto. Algum trabalho foi feito nesta linha, quer ao nível da acção directa, quer da influência, sendo que, eventualmente, um balanço objectivo pode permitir concluir por mais esforços que resultados, como se analisará adiante.

Do ponto de vista externo, pode-se considerar ter obtido uma imagem e credibilidade centrada no papel de criar redes e de reforço mútuo, de informação relevante e pró-activa, de espaços de confronto de experiências e incentivo, de suporte técnico a processos sustentados de mudança organizacional com suporte de TIC, de criação de consciência e saber quanto ao papel e limitações da tecnologia, quando não inserida em processos de desenvolvimento estratégico e organizacional.

A actuação do instituto a partir da direcção de serviços, primeiro, de forma mais alargada, depois, ganhou relevância junto da Administração Pública, particularmente dos seus dirigentes de topo e de informática, visível na adesão às suas iniciativas, na avaliação efectuada a acções específicas e no desafio para dar resposta a necessidades sentidas.

É indispensável salientar que, para além da aplicação de conceitos e ferramentas de gestão estratégica, que ajudaram a construir uma visão de futuro e uma dinâmica de acção motivadora, estas se deveram a pessoas que souberam articular competências diferenciadas e sobretudo partilhar o sentido de serviço público.

### **13.2.2. Estratégia: linhas de acção e plano**

A visão da missão do instituto e do papel da direcção de serviços e a estratégia definida ao longo do tempo foi-se concretizando em linhas de acção precisas que consolidavam a utilidade, imagem e resposta às expectativas internas.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Ver Planos e Relatórios de Acção publicados anualmente pelo Instituto de Informática, Direcção de Serviços de Desenvolvimento Organizacional (DSDO)



Sendo claro que o sistema objecto de actuação eram os serviços da Administração Pública, que a finalidade era contribuir para a sua adequação aos desafios que a sociedade e os programas e prioridades de acção governativa lhe impunham e que a sua forma específica de intervenção era contribuir para aquela finalidade através de um uso adequado das potencialidades oferecidas pelas TIC, importava encontrar as áreas de actuação, as formas concretas de intervenção e as acções específicas adequadas às necessidades e capacidades internas.

As respostas àquelas questões foram sendo dadas, sendo possível, a título exemplificativo, considerar como *áreas de actuação* por um lado as necessidades a montante, durante e a jusante dos processos de informatização, por outro lado, e tendo em conta o tipo de *destinatários*, os decisores políticos, os dirigentes de topo, os dirigentes de TIC e os técnicos. Como *formas de intervenção*: a promoção tecnológica, a gestão e divulgação de informação; a dinamização de redes de relação; realizar estudos; apoiar ou garantir consultoria; garantir espaços de reflexão, troca de experiências e apoio mútuo; elaborar guiões metodológicos. Do cruzamento destas áreas e formas resultaram *tipo de acções/produtos* como: encontros de dirigentes com produção de relatórios do seu conteúdo (Encontros de Responsáveis de Sistemas de Informação e Informática – ERSI); sessões temáticas; revista técnica (Informação & Informática); boletim informativo (boletim REDE); documentos de suporte técnico (monografias); metodologias de planeamento estratégico do sistema de informação organizacional e de “estudo de âmbito”, para o arranque de processos de informatização, e de planos de modernização (guiões metodológicos); caracterização de subsistemas de informação comuns aos serviços públicos (manuais); apoio/consultoria a projectos estratégicos (em dezenas de organismos da administração central e local), nomeadamente de reforço da capacidade interna à Administração para aquisição de serviços proporcionados pelo mercado.<sup>81</sup>

Tendo em conta o papel de apoio ao governo na preparação e avaliação de políticas relativas às TIC na Administração Pública, foram desenvolvidos estudos e levantamentos de percepções e necessidades, de que são exemplo os relatórios dos encontros anuais de responsáveis de sistemas de informação e/ou informática (ERSI) - encontros iniciados em 1991 em paralelo com um encontro para dirigentes de topo sobre o papel das TIC nas organizações da Administração Pública e que ainda hoje permanecem – e o primeiro estudo sobre os “Impactes das Tecnologias de Informação na Administração Pública” com edição resumida em português e inglês realizado em 1984.

Muitas destas acções suportavam a definição de prioridades de acção da direcção de serviços e, pela metodologia utilizada, desenvolviam laços fortes no interior e fora da Administração.

### **13.2.3. As redes e parcerias: relação administração, meio científico e mercado**

A filosofia de trabalho em rede, dentro e fora da instituição de pertença, deu frutos sobretudo nas relações externas, tendo-se desenvolvido uma rede informal de relações

---

<sup>81</sup> Todos estes trabalhos foram publicados e divulgados pelo Instituto de Informática / DSDO e encontram-se disponíveis no centro de documentação do mesmo instituto.

## Serviço Público

suficientemente forte com o meio académico e científico ligado à gestão dos sistemas de informação a às TIC e, mesmo, com o mercado de serviços nesta área.

Muitos dos trabalhos e acções foram concretizadas com colaborações externas e o Instituto e direcção de serviços passaram a estar presentes nos principais *fóruns* nacionais e mesmo internacionais sobre estes domínios e estar na origem de algumas iniciativas como a Associação Portuguesa de Sistemas de Informação (APSI).

É de salientar o caso do planeamento de sistemas de informação (PSI) ou planeamento estratégico de sistemas de informação (PESI) em que foram estabelecidos laços muito estreitos particularmente com o CCTA (organismo inglês com funções idênticas) e departamentos de universidades portuguesas como as Universidades de Évora e do Minho.

É exemplo, também, deste espírito de colaboração a metodologia utilizada na elaboração do estudo dos impactes das TI, iniciado com um *workshop* com todas as escolas com pensamento na matéria e representação de especialistas estrangeiros em organizações afins das respectivas Administrações e validado a este mesmo nível em apresentações dos seus resultados, com efeitos em trabalhos posteriormente publicados.

Neste contexto, a presença de especialistas e académicos nas iniciativas do Instituto passou a ser regular, nomeadamente de universidades localizadas fora de Lisboa. Este ambiente de intercâmbio teve reflexos nas colaborações a nível de mestrados e mesmo doutoramentos, permitindo um estímulo intelectual e de exigência científica relevante.

É exemplo da relação com o mercado a metodologia utilizada na elaboração do Guia de “Estudo de Âmbito” atrás referido, que visava fortalecer a Administração na sua capacidade de aquisição de serviços com qualidade e fortalecer o mercado na sua capacidade de resposta com qualidade às exigências específicas dos organismos públicos, onde se desenvolveu um amplo processo de diálogo com todas as empresas de consultoria que se mostraram interessadas, envolvendo as empresas com melhor apreço na oferta deste tipo de serviços.

O posicionamento de interface entre a Administração e o mercado mostrou-se interessante para ambas as partes e potencialmente gerador de mais valias mútuas.

A revista do instituto foi, durante muito tempo, um local de publicação de muitos trabalhos com origem no meio científico, revelando tratar-se de uma publicação muito credível no seu espaço de acção.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Os seus conteúdos chegaram a ser objecto de tratamento temático em separata própria, que pode ser encontrada na biblioteca do Instituto, de modo a facilitar a sua consulta, o que traduzia o seu papel de suporte técnico à acção de pesquisa, formação e no terreno.

#### **13.2.4. A gestão interna: participação e desenvolvimento profissional**

Internamente procurou-se desenvolver uma gestão participada e por projectos, tendo em conta a natureza das acções a concretizar e o papel central das pessoas no desempenho da estrutura.

A participação formalizava-se em *reuniões regulares de coordenação*, onde se procedia à análise do ambiente e diagnóstico da situação interna; se fixavam objectivos; se dava informação e avaliava globalmente o estado dos projectos e acções em curso, nas quais participavam todos os colaboradores. Estas reuniões começaram por ser semanais, passando a mensais com a criação de áreas de actuação na direcção de serviços com responsabilidades de coordenação formalizadas (divisões). Tais reuniões tinham como papel garantir a coesão e implicação pessoal, através da identificação com a leitura dos desafios, estratégia e objectivos a prosseguir no médio e longo prazo; valorizar as decisões com os contributos individuais para o conjunto da acção; facilitar a ajuda mútua e partilha, pelo conhecimento do trabalho de cada grupo e de cada técnico.

Estas reuniões não impediam o trabalho com cada equipa de projecto, e mesmo, com cada colaborador, quer do director de serviços quer dos chefes de divisão, de acordo com o grau de autonomia considerada possível e desejável.

Na fase de reuniões mensais, a coordenação era secundada por reuniões semanais dos responsáveis e de cada um destes com os seus colaboradores directos.

É de salientar o cuidado na preparação de cada reunião para permitir uma participação activa. A experiência diz-nos, no entanto, que é mais fácil a reivindicação da participação do que a sua efectivação, decorrendo esta não apenas das capacidades de contributo individual, mas, também, da vontade, claramente dependente de incentivos e contrapartidas.

Na Administração, as contrapartidas limitam-se a oportunidades de desenvolvimento e visibilidade no desempenho, o que se mostra frágil quando estas práticas passam a bens adquiridos.

Tendo em conta a necessidade constante de desenvolvimento profissional e aquisição de novos saberes e a necessidade de potenciar mecanismos internos para a sua aquisição, a direcção de serviços privilegiou desde o início a realização de *sessões regulares de reflexão interna*. Estas sessões, na maior parte do tempo uma sessão mensal em dia fixo para facilitar a gestão do tempo, podiam incidir sobre: o relato e debate do estado de um projecto de interesse comum; a transmissão dos principais contributos de uma acção de formação externa frequentada por um ou mais colaboradores para a acção da direcção de serviços; um tema de que um colaborador possuía mais saber ou que era necessário abordar com um especialista externo; informação da acção em geral ou de um projecto concreto de outra estrutura da organização.

Estas sessões eram da responsabilidade do técnico ou técnicos que ficassem com essa incumbência, enquanto a preparação e condução das reuniões de coordenação eram, naturalmente, da responsabilidade do(s) dirigente(s).

A maior parte do trabalho desenvolvia-se sob a forma de projecto, dada a sua natureza, com objectivos, recursos e duração fixados e pontos de controlo e avaliação regulares. Os seus resultados, sem prejuízo da responsabilidade última do dirigente pela sua qualidade e uso externo, pertenciam ao grupo de projecto, havendo a preocupação em tornar visível essa ligação e em incentivar o seu uso em acções externas e internas ao Instituto (comunicações, artigos, acções de formação).

### **13.2.5. Desenvolvimento de competências: formas de formação**

Para além da disponibilização regular de informação, viabilizada pelo papel do serviço de documentação e pelo incentivo à circulação da informação encontrada por cada um de acordo com os interesses e afectações dos restantes, e das sessões atrás mencionadas, era preocupação da direcção de serviços assegurar a frequência das acções consideradas relevantes face aos projectos, desafios e oportunidades identificadas, quer através da elaboração de um plano anual genérico de necessidades, em colaboração com o serviço interno de formação, quer da atenção e procura de respostas adequadas às necessidades dadas pela Administração Pública ou pelo “mercado”.

É de salientar, em particular, a realização de acções internas, à medida, para necessidades comuns, tendo em conta a economia obtida por esta via e a garantia de uma melhor adequação às necessidades concretas.

A diversidade de fontes formativas era assim combinada, procurando tirar partido das potencialidades inerentes a cada uma e rentabilizar os recursos financeiros disponíveis, tendo em conta a decisão superior, tomada a partir de certa altura, de afectar a gestão das verbas para formação a cada direcção de serviços, o que, é de salientar, se mostrou uma medida fortemente mobilizadora de uma melhor gestão em geral e mesmo de economias.

No entanto, era no próprio desenvolvimento dos projectos que a maior parte do desenvolvimento de novos saberes e capacidades se obtinha, tendo presente o carácter pouco repetitivo e muito inovador de muitos deles, sendo tal facto explicitado com frequência.

Deve-se a este ambiente de exigência, quer ao nível de uma gestão participada, quer do desenvolvimento constante de novas competências para responder aos objectivos fixados, alguma conflitualidade e insegurança, mas, também, muitas oportunidades abertas à maior parte dos colaboradores para o desempenho de funções novas, nomeadamente de direcção, noutros organismos, com que a Direcção de Serviços não podia competir, de forma a reter esses mesmos colaboradores. Voltaremos a este aspecto no ponto de balanço (13.3).

### **13.2.6. Sistema de incentivos e avaliação do desempenho**

## Serviço Público

A avaliação do desempenho da estrutura era feito com regularidade, nas reuniões de coordenação internas, levando em conta os objectivos fixados, os desafios externos identificados, o grau de satisfação dos destinatários das acções e o clima interno.

Desta avaliação resultava a satisfação do “dever cumprido” face ao exterior e o apreço manifestado em alturas concretas por entidades e responsáveis da Administração, bem como o conforto na apresentação de trabalho realizado junto dos dirigentes de topo da organização. Resultava a consciência de insuficiências e erros e, também, a visibilidade de algumas medidas correctivas, quando estas dependiam das orientações próprias. Não se pode considerar, assim, ser suficientemente gratificante, a médio prazo, na ausência de um apoio e incentivo explícito dos níveis institucionais superiores, capaz de potenciar o esforço desenvolvido, pela inserção em orientações, políticas e prioridades globais.

A existência de objectivos, gerais e inerentes a cada grupo e colaborador, viabilizava uma avaliação de desempenho a estes três níveis.

O desempenho individual era avaliado na base de três critérios, simples, mas suficientes: a concretização dos objectivos fixados com a qualidade desejável; a iniciativa, concretizada pela realização de outras actividades para além das fixadas; a participação no desenvolvimento e na melhoria da acção da direcção de serviços no seu conjunto.

Esta avaliação era feita com cada colaborador, a pretexto da classificação formal de serviços instituída na Administração e permitia pôr em evidência os pontos fortes e fracos, identificar medidas de reforço dos primeiros e de ultrapassagem dos segundos, nomeadamente no tocante a formação, afectação ou melhoria de relações.

Também neste aspecto, as contrapartidas a uma avaliação mais positiva mostram-se frágeis, relativizando o papel da avaliação como incentivo de desempenho.

A avaliação dos grupos de trabalho era feita regularmente com os mesmos e em reuniões alargadas de balanço, utilizando critérios estritamente ligados aos objectivos fixados e à qualidade e tempo de execução dos mesmos.

### **13.3. Avaliação à distância: um caso de falhanço com sucessos pelo meio ?**

Um balanço, a alguma distância (terminou há 5 anos), desta experiência permite enfatizar duas *fragilidades*, que merecem alguma atenção pela sua reprodução em muitas outras situações:

- a fragilidade na inserção e apoio institucional da acção desenvolvida;
- a fragilidade nos incentivos a um bom desempenho individual e de grupo.

Julga-se, de facto, que estarão aqui, de uma forma geral, as razões de cansaço e de não reprodução de muitas situações pontuais de dinâmicas fortes, com efeitos pontuais positivos, quer externos, quer no clima interno.

## Serviço Público

A inserção da acção em objectivos ou prioridades de acção governativa aparece como condição indispensável para viabilizar as condições institucionais necessárias ao seu suporte e à reprodução dos esforços desenvolvidos. Não se pode dispensar recursos de forma aleatória, de acordo com vontades e capacidades louváveis, mas dispersas, o que exige a sua canalização para prioridades claras de acordo com orientações superiores. A ausência destas impedirá, pelo menos a partir de determinada altura, o reforço da acção, dando-lhe dimensão e recursos adequados. Corre-se o risco de “brincar às casinhas” com coisas sérias e de dimensão relevante.

Tal não significa, por oposição, a desconsideração e anulação destas “ilhas de iniciativa”, reveladoras de vontade e capacidade de acção, que, pelo contrário, são fundamentais na implementação de políticas públicas. Estas não se formulam correctamente, e muito menos se conseguem implementar, se os governos não souberem reconhecer as capacidades e vontades existentes na Administração e orientar a sua acção.

No que diz respeito aos incentivos ao desempenho individual e de grupo, a experiência permite concluir pela sua indispensabilidade na manutenção de dinâmicas organizacionais. É mais fácil, na Administração Pública, criar ilhas de iniciativa e motivação do que mantê-las, exactamente porque no início os incentivos susceptíveis de serem usados pelo dirigente, nos casos em que a sua autonomia funcional é relativa, sobretudo incentivos imateriais, funcionam como motivação e permitem a fixação de colaboradores. Esgotado o seu efeito criador de condições comparativamente favoráveis e perdida a noção de novidade nas condições de desenvolvimento e de trabalho oferecidas, simultaneamente com a aquisição de competências e capacidades individuais apetecíveis, os apelos à aceitação de convites para lugares de nível hierárquico superior noutras instituições passa a ser mais forte.

Esta rotação de pessoal pode ser benéfica para a Administração no seu conjunto, pela criação de oportunidades formativas nomeadamente ao nível da gestão (neste caso foi bem significativo o número de pessoas que hoje estão em lugares relevantes de direcção), mas não o é certamente para a durabilidade e estabilidade exigida às acções em causa, para lhes conferir eficácia.

Reconhecendo deficiências, quer no uso de instrumentos de gestão quer na capacidade de liderança, a situação descrita (mesmo que muito sinteticamente, face a tudo o que seria pertinente ou mesmo necessário mencionar para a sua completa análise) encerra uma capacidade de acção e renovação que deveria ser apoiada ou, pelo menos, canalizada para domínios ou intervenções consideradas, eventualmente, mais pertinentes ou prioritárias.

A questão que fica é, pois, considerando a multiplicidade de casos como o descrito, como pode a Administração deixar perder estas dinâmicas e, em muitos casos, tornar obsoletas áreas de saber presentes e adormecer estas vontades demonstradas?

A Administração não pode perder a sua história, o seu acumular de experiências positivas e negativas, mas que lhe permitem não recomeçar sempre do zero e não repetir erros que uma avaliação do passado permitiria evitar. Aprender com a experiência é a melhor escola, não só para as pessoas mas também para as organizações, se a essa aprendizagem se souber juntar uma visão prospectiva e

## Serviço Público

criativa. A maturidade não é contraditória com o sonho. Há que alimentar a sua coabitação.

Estes anos de trabalho foram certamente construtivos, para quem os viveu. Acreditou-se estar a contribuir para um papel útil da Administração e, ficou, sobretudo, a convicção de que se pode trabalhar com dedicação e entusiasmo num serviço público.

Ficou, igualmente, o sentimento do insuficiente reconhecimento e compensação para o esforço desenvolvido e a necessidade de um maior alinhamento da acção com orientações de nível superior.

A relação governabilidade/administração está aqui bem evidenciada e merece ser reflectida. À Administração fazem falta orientações e confiança políticas e à governação faz falta o alinhamento da administração com as políticas definidas, condição da sua própria eficácia.

## **14. GESTÃO A PARTIR DA GOVERNAÇÃO DE UM MINISTÉRIO: MINISTÉRIO PARA A QUALIFICAÇÃO E EMPREGO (MQE)**

### **14.1. Caracterização da situação**

A actuação no ex Ministério para a Qualificação e Emprego (MQE) a que se faz referência decorreu apenas durante um ano ( de Novembro de 1996 a Dezembro de 1997) e merece, em nosso entender, reflexão pela visão desenvolvida a partir da governação, ao contrário da descrita anteriormente. Merece ainda destaque pelo que interpela no respeitante ao papel do ministério, enquanto âmbito de reforma da Administração, por contraponto com a perspectiva desenvolvida a partir de órgãos centrais de reforma.

Podem-se, assim, enumerar algumas questões que nos parecem relevantes: como se vê e o que se exige à Administração quando se exercem funções políticas?; que constrangimentos e contributos se esperam na preparação, acompanhamento e execução de políticas públicas?; o que é, enquanto organização, a realidade de um ministério?; que dinâmicas de reforma são possíveis e desejáveis a partir deste âmbito?; que condições institucionais para que a Administração não bloqueie, antes estimule e assegure a execução das políticas definidas?.

A situação encontrada aquando da entrada para o gabinete podia-se caracterizar pela existência de um conjunto de políticas nos sectores de acção do ministério – emprego, formação, condições de trabalho - , tendo sido tomadas algumas medidas de adaptação e dinamização do “aparelho” ao nível da sua orgânica, direcção (dirigentes e coordenação) e colaboradores (encontro aberto a todos os colaboradores). Era assumido ser necessário dar-lhes continuidade, reforçando os sistemas e canais de informação e comunicação, de modo a garantir uma maior implicação pessoal e organizacional.

Era imperioso pôr a Administração ao serviço das políticas públicas definidas, fortalecer a sua capacidade de intervenção, reformar e modernizar as suas estruturas tornando-as mais operacionais, reforçar a confiança e confiar.

Concretamente, o trabalho desenvolvido, e que se relatará, procurou dar resposta a preocupações de: como garantir um melhor alinhamento governação/administração; como garantir uma circulação célere da informação e estimular a participação; como reforçar a capacidade de gestão no conjunto do ministério e em cada uma das suas organizações; como garantir economias de recursos e de esforços; como reforçar uma visão de conjunto e o “espírito de missão” e coesão institucional a nível de ministério sem perda de autonomia de cada instituição de *per si*.

Estes princípios orientadores da acção parecem simples e irrefutáveis. Contudo, a cultura dominante e os interesses organizacionais e individuais, tal como são percebidos pelos dirigentes, não tornam fácil a sua concretização. Aplica-se muito bem a este contexto o princípio de que o necessário é simples e evidente, mas complexa a sua concretização.



A acção desenvolvida consistia, mais numa acção de utilização e gestão de processos do que de decisões, de construção gradual, incremental, de mecanismos de reforço e articulação de vontades e saberes.

## 14.2. Medidas de gestão

### 14.2.1. Sistema de comunicação e participação: canais e instrumentos

A dimensão do ministério exigia uma atenção particular à comunicação interna e à participação, assente num acesso fácil e atempado à informação relevante. Este desiderato fazia apelo a processos em cascata, a partir do topo do ministério, mas, também, a formas directas e ágeis de fazer chegar a informação a todos os funcionários e colaboradores, sem os estrangulamentos hierárquicos de uma estrutura daquela dimensão.

O encontro de todos os funcionários, a que já se fez referência, fora uma sinalização da importância de cada um nos objectivos globais, a que era necessário dar continuidade de forma visível.

O reforço da informação sobre a acção em cursos e as orientações de política, bem como da informação técnica, sobre os domínios envolvidos, poderia dar um contributo.

Neste sentido, foi criado um *boletim* informativo mensal interno (MQE – Informação), enviado directamente a todos os funcionários e colaboradores do ministério, com a participação de todos os dirigentes e aberto a todas as colaborações e uma *revista técnica* (Sociedade e Trabalho, ainda hoje em publicação).<sup>83</sup>

Mais uma vez, tão importante como o seu conteúdo, os métodos utilizados para a sua produção constituíram formas importantes de participação, partilha e criação de uma identidade comum, para todos os que foram chamados a colaborar. A responsabilização de todos os serviços do ministério, através dos dirigentes de topo ou seus representantes, bem como a vinculação ao serviço próprio da responsabilidade de garantir a coordenação, assentaram na preocupação com aqueles objectivos. O Gabinete funcionou apenas como incentivador e garante das medidas, em representação e junto (respectivamente) da ministra.

A colaboração, em qualquer um destes canais, era solicitada, de forma a que o seu conteúdo pudesse retratar o que se passava no conjunto do ministério.

A existência de instrumentos de comunicação comuns ao ministério não punha em causa iniciativas idênticas, de âmbito organizacional, mas justificava-se face aos objectivos e políticas comuns.

---

<sup>83</sup> Os números do boletim e as revistas publicadas no período em análise e até ao presente podem ser consultadas ou mesmo adquiridas no Centro de Informação Científica e Técnica (CICT) do actual Ministério do Trabalho e Solidariedade (MTS).

## Serviço Público

A problemática das qualificações, do emprego e das condições de vida no trabalho, merecia uma reflexão e acompanhamento por todos os que trabalham nas áreas em questão, sem prejuízo da especialidade de cada um. Esta visão articulada dos sectores de acção do ministério deveria ser fortalecida por uma cultura gestonária e técnica abrangente que incentivasse a colaboração e potenciase a eficácia das respostas aos problemas reais.

A produção de uma revista técnica com contributos internos e externos, de especialistas nestas várias matérias, visava dar um contributo ao desenvolvimento de um olhar mais rico e informado. As colaborações internas deveriam constituir um incentivo ao crescimento e aprofundamento de saberes, com reflexos posteriores na qualidade da acção do ministério.

Para além destes dois instrumentos, também as *reuniões*, em cascata, a começar pelas reuniões da ministra com os dirigentes de topo, foram incentivadas como canais de comunicação e instrumentos de participação geradores de coesão e motivação.

### **14.2.2. A construção da identidade comum: políticas, estratégia e plano de acção**

O desenvolvimento de uma visão de conjunto da missão do ministério e das missões específicas de cada um dos seus organismos, era exigida pela definição de políticas de acção que extravasavam as fronteiras de cada organismo. A identificação de eixos centrais de actuação do MQE e a discussão e construção de um *Plano de Acção conjunto*, clarificando projectos comuns e projectos e actividades específicas, constituiu um instrumento de gestão influenciador da coesão interna.

A disponibilidade para contribuir para objectivos comuns não é, no dia a dia, tarefa fácil, mas é indispensável para rentabilizar recursos e evitar duplicações de acções, para além de favorecer ajudas mútuas. A construção desta cultura de partilha foi procurada a partir de *iniciativas concretas*, como o boletim e revista atrás referidos, (sem prejuízo de cada um ter os seus instrumentos de comunicação próprios se necessário, mas evitando duplicações desnecessárias) construídos com o contributo de todos, com a apresentação conjunta do ministério em exposições externas, com uma resposta conjunta a solicitações externas como o concurso para a construção da sociedade da informação ou a presidência portuguesa da União Europeia.

Criar um pensamento e linguagem comum, valorizando o específico, requer tempo e práticas concretas, bem como uma orientação e implicação superiores fortes e explícitas.

As reuniões de coordenação global com a ministra ou sobre assuntos específicos com representantes seus, constituíram instrumentos de reforço da coesão e partilha.

### **14.2.3. Valorização dos contributos externos: colaborações e parcerias**

Um ministério não actua sozinho com a administração que lhe é própria, carecendo cada vez mais de contributos externos, quer na definição e concertação de políticas, quer na sua implementação e mesmo na sua avaliação.

Estes contributos situam-se a diversos níveis e em diversas fontes, desde o meio científico e académico, aos parceiros sociais, a outras instâncias de representação dos destinatários directos da acção governativa, à sociedade de forma mais ampla.

Encontrar as formas certas de desenvolvimento destas relações e parcerias requer uma atenção externa grande e instrumentos adequados. A concertação em sede de Conselho de Concertação Estratégica (CES) foi uma sede privilegiada, mas não só, tendo-se tomado diferentes iniciativas de ouvir e chamar à colaboração diversas personalidades e instituições.

Compatibilizar os contributos do meio científico e académico e os contributos da administração não é fácil. A realidade releva a importância de ambos e a possibilidade de os completar, valorizando o que lhes é próprio. A aproximação foi estimulada quer a nível global do ministério, quer por muitas das suas organizações, pela presença em órgãos consultivos, bastante dinamizados no período em causa, pela realização de encontros e em colaborações em iniciativas do ministério.

De salientar, em particular, o desenvolvimento de soluções organizacionais no âmbito do emprego ou da formação apelando ao funcionamento em redes, como foi o caso das redes regionais para o emprego, ou a uma implicação directa de associações, nomeadamente de âmbito regional ou sectorial, no campo da formação profissional, sendo de destacar o Programa REDE.

#### **14.2.4. Reforço da cooperação na resolução comum de problemas**

Em diferentes áreas, desde a modernização administrativa, incluindo o reforço do uso de TIC, à gestão de pessoal, passando pela gestão de recursos comuns ao ministério, foi feito um esforço de ponderação conjunta de dificuldades e vantagens na resolução em conjunto de dificuldades e problemas. Esta acção, envolvendo primeiro os dirigentes de topo das organizações do ministério e depois os responsáveis directos das áreas em causa, permitiu criar, progressivamente, alguma cultura de partilha, sem perda de autonomia.

Tratou-se de uma convergência de esforços progressivamente mais aceite, pela visibilidade da rentabilização possível de recursos e de economias de escala, com vantagens mútuas, e pela criação de um clima de maior confiança, nomeadamente em relação ao papel da secretaria geral, que assegurava a coordenação e direcção das medidas consensualizadas.

Foi um início, com eventual continuidade, revelador de que o entendimento pessoal e a gestão adequada das convergências são condições indispensáveis de aumento da confiança mútua.

#### **14.2.5. Formação de dirigentes de topo**

A necessidade de desenvolvimento de uma rede entre os dirigentes do ministério e a consciência de que o reforço da capacidade de gestão, não só por razões técnicas mas também motivacionais, é hoje uma necessidade constante, levou à equacionação e

## Serviço Público

arranque (com continuidade posterior) de um Programa de Formação de Dirigentes (INOVA), gerido pela secretaria geral e abrangendo todas as equipas dirigentes de topo dos organismos centrais e regionais.

Este processo deveria ter continuidade no interior de cada organismo e, posteriormente, em acções de reforço.

Apesar do seu desenvolvimento ser posterior à saída da autora do ministério, julga-se possível afirmar o seu contributo real para o reforço das relações entre os dirigentes das diversas instituições e, por arrastamento, também destas, sendo considerado importante para os que nela participaram e mesmo no conjunto da Administração, como experiência, por vezes apontada como exemplo, de intervenção neste domínio.

Também foi claro o reforço, no período em causa, de acções de reforço de competências, de gestão e técnicas, no interior dos principais organismos do ministério.

### **14.2.6. A modernização no ministério**

Os planos de modernização incentivados na altura pela Secretaria de Estado da Administração Pública (SEAP) foram sentidos e geridos no interior do ministério como algo que antes de mais devia resultar, de forma natural, do seu próprio processo de desenvolvimento estratégico, decorrente das políticas públicas e prioridades definidas. Neste sentido, fazia parte integrante do plano de acção do ministério um Programa de Modernização, que decorria das necessidades de adaptação e inovação da administração (enquanto aparelho) ao serviço da evolução preconizada na concretização da sua missão. Levava ainda em conta o que eram medidas horizontais, abrangendo a totalidade ou parte dos organismos, e o que eram medidas específicas de cada um destes, em função do seu papel e evolução própria.<sup>84</sup>

Por outro lado, considerando a necessidade de assegurar continuidade às medidas e a visão de futuro que se tinha para a secretaria geral, como uma entidade de apoio técnico e logístico ao ministério capaz de responder a especializações de conhecimento e necessidades sentidas como comuns, a direcção deste processo (incluindo a coordenação do programa de modernização) foi-lhe atribuída, sem prejuízo da demonstração inequívoca de empenhamento por parte do gabinete da ministra.

Apesar das dificuldades inerentes à cultura dominante e à natureza dos processos de mudança, esta atenção à assunção das medidas de modernização, mesmo quando incentivadas por entidades externas, nos processos de evolução internos, demonstrou-se condição necessária (mesmo que não suficiente) à sua concretização.

Não é possível continuar a manter o divórcio entre as preocupações centrais de modernização e a gestão de cada ministério e mesmo de cada organização. É necessário clarificar o papel próprio de cada nível e encontrar as melhores formas de

---

<sup>84</sup> No contexto da acção da SEAP existia uma estrutura RIMA – Rede Interministerial de Modernização Administrativa – da qual participavam um representante de cada Ministério, de preferência adjunto do respectivo ministro, que deveria garantir a elaboração e concretização de um Plano de Modernização.

## Serviço Público

incentivar o seu desempenho e as necessárias articulações. Acreditamos que só uma visão de gestão em rede permitirá, neste campo, como em muitos outros, encontrar as respostas adequadas.

Sem prejuízo de medidas de política globais para a Administração Pública, enquanto aparelho, bem como de projectos de modernização com carácter horizontal, a experiência a nível de um ministério diz-nos ser este o centro efectivo de mudanças, pela sua articulação às políticas públicas dirigidas à sociedade, ou seja, pela sua ligação à concretização final do papel do Estado na mesma.

O âmbito Administração Pública no seu todo é demasiado amplo para a concretização de processos de mudança e o nível organizacional demasiado restrito. Queremos com isto significar que, ao nível global, fazem sentido medidas de política facilitadoras dos ajustamentos e inovações sectoriais necessárias; criação de redes de intercâmbio e dinamização de saberes e vontades; projectos de natureza horizontal inovadores que suscitem replicação.

Ao nível organizacional, é possível e desejável processos de desenvolvimento estratégico e organizacional, mas estes têm necessariamente que ter apoio e estar alinhados com estratégias e políticas de nível ministerial, sob pena de soçobrem.

O nível ministerial é o nível onde a definição de políticas públicas e a modernização do aparelho se cruzam e é possível, por conseguinte, garantir a inovação no interior das organizações ao serviço da inovação na acção junto da sociedade.

A reforma da Administração faz-se com reformas abrangentes, de (re)clarificação do papel e modos de actuação do Estado e da Administração Pública, de organização da própria administração e nas políticas de gestão e de gestão de recursos, mas a reforma e modernização efectiva da actuação do Estado nos vários domínios e sectores de acção governativa faz-se a estes níveis intermédios da respectiva administração, pela sua especificidade, pela extensão do seu âmbito e pela necessidade de gestão persistente da mudança.

Esta questão é particularmente relevante na articulação entre o papel da estrutura central responsável pela Administração Pública (incluindo reforma, modernização ou qualquer outra designação) e os diferentes ministérios ou outras macro-estruturas que se venham a configurar na coordenação da acção do Estado, nomeadamente de base territorial.

### **14.3. Balanço**

Apesar do curto espaço de tempo em causa, fica-nos a convicção de algumas conclusões que gostaríamos de pôr em comum:

- a importância do nível ministerial na reforma da Administração;
- a relevância da dimensão da direcção e liderança nos processos de mudança/inovação;
- a prioridade ao reforço da capacidade e motivação para a gestão.

## Serviço Público

Se é verdade que a reforma exige mudanças profundas na Administração, nomeadamente na sua orgânica e nos procedimentos administrativos, não é menos verdade que esta não se faz por decreto, mas por dinâmicas de acção.

Por outro lado, a reforma da Administração significa, antes de mais, a sua adequação às necessidades sociais que devem ter expressão em políticas de acção governativa. Sem estas não é possível dar sentido a qualquer reforma da administração. Ora, a sua concretização faz-se essencialmente a nível de cada ministério, pelo que não admira a relevância deste na definição do modelo de administração desejável no seu domínio/sector específico de actuação.

O efeito de arrastamento, de demonstração, é possível, quando existe por parte das instâncias superiores um empenhamento e mesmo implicação real. A liderança e direcção efectiva e continuada dos processos tem que andar aliada à demonstração inequívoca de vontade política.

A equipa dirigente de um ministério, liderada pelo respectivo ministro e secretários de estado e englobando os dirigentes de topo de cada organismo, tem de ser uma realidade, quando se quer contar, dinamizar e inovar a administração do ministério. Não é possível continuar a ver um ministério como um somatório de direcções gerais, com quem se trabalha apenas individualmente.

O reforço da capacidade de gestão, aos vários níveis, passa pelo desenvolvimento de competências e sobretudo de vontades, por métodos de gestão dinamizadores, eles próprios, da acção e da adaptação estratégica.

## **15. GESTÃO DE UMA MISSÃO ESPECÍFICA: GABINETE PARA O DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA DE FORMAÇÃO DA SAÚDE (GDF) – MINISTÉRIO DA SAÚDE**

### **15.1. Papel e contexto**

O Gabinete para o Desenvolvimento do Sistema de Formação da Saúde (GDF) foi criado como estrutura de missão junto da ministra da saúde, com o mandato de três anos e respondendo à necessidade sentida de criar condições para uma mais rápida e adequada implementação da reforma da administração da saúde, que fora sendo definida em articulação com as políticas e estratégias de saúde.

O ministério tinha, de facto, definido uma estratégia para o período 1998-2002, revista anualmente, e vinha a publicar legislação relativa ao futuro de muitas das estruturas do Serviço Nacional de Saúde (SNS), nomeadamente centros de saúde, hospitais – centros de responsabilidade integrados em hospitais (CRI), serviços de saúde pública e sistemas locais de saúde (SLS).<sup>85</sup>

Era sentida a necessidade de uma maior implicação dos profissionais de saúde, com relevância para os do Sistema Nacional de Saúde, na inovação do sistema, sendo ainda insuficiente a participação dos mesmos na sua concepção e assunção. A implementação efectiva da estratégia e das medidas de inovação organizacional exigidas, requeria uma leitura específica e modos próprios de concretização, de acordo com a especificidade local e uma gestão mais forte e efectiva.

De facto, estes modelos reforçavam a autonomia e a conseqüente responsabilidade, exigiam uma gestão integrada (no sentido em que a gestão estratégica, clínica e de recursos devem estar articulados) e apelavam assim a competências reforçadas de gestão.

Parecia-nos pois estarem criadas as condições essenciais de exigência, de clarificação do sentido das coisas e de empenhamento político, para que uma acção de reforço de competências de gestão pudesse desempenhar o seu papel de motivação e aquisição dos saberes necessários em falta.

Por outro lado ainda, a experiência acumulada de formação na saúde permitia evidenciar, para além de outras lacunas, nomeadamente, a insuficiente oferta de formação técnica especializada, duas fragilidades relacionadas com a questão em análise: a falta de inserção numa estratégia comum de mudança potenciadora de resultados quer ao nível do ministério quer da maior parte das organizações e a insuficiente e ajustada formação de dirigentes capaz de suportar o desenvolvimento das suas instituições.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Ver Ministério da Saúde (1999), *Saúde um Compromisso. A Estratégia de Saúde para o Virar do Século (1998-2002)* e legislação específica relativa a cada estrutura referida.

<sup>86</sup> Ver da autora (1999), *Avaliação da Formação Permanente Financiada pelo FSE: 1995-1998*, Intervenção Operacional da Saúde.

## Serviço Público

Era importante ainda aproveitar as oportunidades financeiras proporcionadas pelo II Quadro Comunitário de Apoio (QCA II) e a preparação do QCA III para dar saltos qualitativos na formação, tornando-a um instrumento mais efectivo de reforma do sistema de saúde.

O GDF iniciou a sua acção em Fevereiro de 1999 e definiu como prioridade o reforço das competências de gestão, como forma de garantir capacidade de inovação no sistema e em cada uma das suas organizações, a começar pelos dirigentes de topo de entidades de prestação directa de serviços de saúde e acompanhando as prioridades definidas para a implementação dos novos modelos organizacionais. Na Resolução de Conselho de Ministros que cria o GDF é definido como sua missão “a criação de um sistema de formação contínua na saúde, tendo em conta o desenvolvimento organizacional dos seus organismos e o desenvolvimento profissional dos seus quadros, de forma regular e integrada, começando por dar prioridade ao reforço da capacidade de gestão”.<sup>87</sup>

A duração desta estrutura era de três anos, no pressuposto de que, no primeiro, se consolidariam acções piloto prioritárias, no segundo, se garantiria a sua extensão ao universo/alvo, e se cobririam os destinatários e acções fundamentais e no terceiro se geriria a assunção pelas estruturas do ministério das novas práticas formativas induzidas.

A experiência terminou passado exactamente um ano, no fim de Fevereiro de 2000, por alteração da equipa governativa da saúde, pelo que se relata e analisa apenas o que foi realizado neste primeiro ano de trabalho.

Neste caso realçar-se-á o conteúdo do trabalho desenvolvido e não o funcionamento interno da equipa de missão porque o que se quer exemplificar com esta experiência é a concretização da abordagem de gestão preconizada, em programas de reforço de competências de gestão.

Também nos é gratificante esta exemplificação em entidades de prestação directa de serviços, com contacto directo com os seus públicos/destinatários, por se considerar estar aqui uma das mais potentes e indispensáveis fontes efectivas de mudança. Na saúde considerava-se que o reforço das competências a este nível iria exigir, a médio prazo, uma nova postura nos serviços regionais e centrais. No entanto estes, não podendo deixar de ser agentes de mudança, têm em si fontes de maior imobilismo e burocracia. Os serviços centrais e regionais seriam, assim, influenciados pela mudança enquanto agentes e parceiros de mudança e inovação de outros. Era uma estratégia difícil, como todas, a gerir com bom senso, e tratava-se tão só de uma postura a partir da formação e de prioridades formativas, não generalizável a outras formas de mudança, nomeadamente a partir de orientações e políticas de nível superior.

Neste contexto, a prioridade às entidades de prestação directa de serviços, com envolvimento posterior, como “formandos”, dos dirigentes de nível regional e central e outros, como os conselhos de administração dos hospitais.

---

<sup>87</sup> Ver Resolução de Conselho de Ministros de 28 de Janeiro de 1999 que cria o GDF e o Programa de Formação em Gestão para Dirigentes da Saúde, Março 1999.



Como actividades mais relevantes desenvolvidas é de salientar o 1º Encontro dos Dirigentes da Saúde, para todos os dirigentes de topo dos serviços centrais, regionais e locais com 141 participantes. Esta acção visou o lançamento do programa, tendo como objectivo criar adesão ao mesmo e reflectiu sobre “Estratégia para o Virar do Século. Novas exigências. Novas competências”, tendo dado origem a um documento que foi objecto de divulgação junto de todos os dirigentes do SNS.<sup>88</sup>

De salientar como acção de maior envergadura o lançamento de 9 projectos piloto, nas 5 regiões, incidindo em quaisquer dos grupos-alvo prioritários – dirigentes de topo de Centros de Saúde, CRI e SLS – com uma sessão de auto-diagnóstico das necessidades formativas, a 1ª sessão temática e um encontro com todos os participantes (232), com uma primeira avaliação feita pelos próprios e a apresentação e validação dos percursos formativos entretanto desenhados.<sup>89</sup>

## 15.2. O “Programa de reforço das competências de gestão”

O “Programa de reforço das competências de gestão” era composto por um tronco comum (sub-programa horizontal) e por sub-programas específicos dirigidos a grupos-alvo concretos, como sejam os responsáveis dos centros de saúde, dos sistemas locais de saúde e dos centros de responsabilidade integrados nos hospitais, entre outros.

A concepção deste programa, em geral, e de cada um dos sub-programas que o compunham, exigia uma forte participação das estruturas da saúde e um apelo incisivo às capacidades existentes neste domínio, de modo a ser assegurada uma efectiva resposta às necessidades da reforma da saúde e à qualidade formativa exigida pela mesma. Queria-se assim que a estratégia formativa definida para cada sub-programa estivesse alinhada com o processo de implantação, no terreno, das medidas estruturais aprovadas, contribuindo para a aquisição das competências garantes do seu eficaz funcionamento.

Para uma clarificação da filosofia formativa presente e porque nos parece poder constituir um elemento de referência, entre outros, de um tipo de acção que se irá, certamente, desenvolver na Administração Pública, reproduzem-se as linhas mestras definidas na sua concepção.<sup>90</sup>

### ◇ Quadro de referência

Assume-se como indispensável:

- ◆ garantir uma formação de base (inicial) a todos os Dirigentes que, tendo em conta as diferenças de conhecimentos em gestão, trabalhe os conceitos e instrumentos

<sup>88</sup> Ver GDF (1999), *1º Encontro dos Dirigentes da Saúde. Estratégia para o Virar do Século. Novas Exigências. Novas Competências.*

<sup>89</sup> Ver GDF (2000), *1º Encontro dos Grupos de Projectos Formativos Piloto* e percursos formativos apresentados em 15.3.

<sup>90</sup> Ver GDF (1999), *Programa de Formação em Gestão para Dirigentes da Saúde.*

## Serviço Público

fundamentais da gestão na perspectiva da sua aplicação às condições concretas do exercício da função no sistema da saúde;

- ◆ prever a continuação da actualização de conhecimentos e mesmo de apetências dos dirigentes em continuidade de funções, à luz do desenvolvimento da “Estratégia da Saúde” e da experiência adquirida;
- ◆ proporcionar a aquisição da formação inicial em gestão para os novos dirigentes, inclusive abrindo desde logo o acesso a coordenadores informais e a dirigentes potenciais;
- ◆ encontrar formas flexíveis e criativas de aquisição de saberes, compatíveis com o grau de ocupação dos dirigentes;
- ◆ assegurar a formalização do reconhecimento da formação adquirida, como contrapartida pessoal do esforço exigido.

Entende-se como objecto da formação os saberes específicos da gestão, incluindo a análise do ambiente; o diagnóstico organizacional; a fixação de objectivos; a avaliação; a dinamização e coordenação de acções; a resolução de problemas; a gestão de conflitos, entre outros domínios, mas também os conhecimentos relativos ao sector e os valores inerentes às condições de concretização da estratégia definida para a saúde. Acresce que, considerando o papel nuclear das pessoas nas organizações, a componente psicossociológica da gestão deverá ser valorizada.

Encara-se a formação como um instrumento do aumento da capacidade de gestão e de desenvolvimento de competências de direcção e liderança, pelo que deve ser garantida pelo percurso de um itinerário formativo diversificado: em contexto de trabalho, em sala, em acções de sensibilização, de debate e reflexão, pela informação, pelos contactos; tudo se devendo articular de forma coerente em função de objectivos definidos.

Considera-se ponto de partida da concepção da formação a fixação de objectivos decorrentes da estratégia e do diagnóstico das dificuldades e dos problemas sentidos e que impedem um adequado funcionamento das instituições.

### ◆ Objectivos

- ◆ Consideram-se objectivos globais do “Programa de Formação em Gestão para Dirigentes” contribuir para o funcionamento adequado do sistema directivo da saúde, pelo aumento das capacidades de gestão, bem como para a implantação eficaz dos novos modelos de gestão e organizacionais inerentes à reforma da Administração da Saúde, apoiando assim o desenvolvimento de condições garantidas de ganhos em saúde. Isto através:
  - da reflexão e alinhamento da gestão com a estratégia definida;
  - do desenvolvimento de visões de futuro geradoras de mudança;
  - do aumento da capacidade de implantação das novas medidas organizacionais e de gestão financeira;
  - da coordenação e reforço da cooperação, com o desenvolvimento de redes inter-responsáveis do mesmo nível e de níveis diferentes, dentro e fora do sistema público de saúde;
  - da adequação do papel dos diferentes níveis de gestão, aplicando os princípios de serviço e de subsidiariedade.

## Serviço Público

- ◆ A fixação dos objectivos específicos será formalizada, de modo a poder constituir um referencial para a avaliação dos resultados e a orientar a metodologia e conteúdos formativos.

### **Objectivos gerais da formação**

Os objectivos gerais da formação em gestão para dirigentes decorrem das orientações políticas da “Estratégia da Saúde”. São eles:

- centrar os serviços nos utentes, pelo reforço da capacidade de elaborar planos de acção que, enquadrados na estratégia definida para a saúde, respondam às necessidades do estado de saúde da população;
- reforçar capacidades de negociação e cooperação em rede;
- estimular a assunção das responsabilidades e riscos decorrentes dos novos estatutos de autonomia;
- desenvolver competências de orçamentação prospectiva face aos novos sistemas de financiamento;
- potenciar capacidades de implementação dos novos modelos organizacionais;
- incrementar aptidões de diagnóstico e desenvolvimento organizacionais;
- ampliar a perícia na gestão de pessoas e de grupos, desenvolvendo visões, valores e competências adequados à estratégia;
- capacitar para a aplicação de sistemas de incentivos, incluindo os remuneratórios;
- sensibilizar para a indispensabilidade do exercício de competências de implementação de sistemas de informação, comunicação, concertação e coordenação.

### **Grupos-alvo prioritários**

- ◆ Dar-se-á primeira prioridade aos dirigentes do Sistema Nacional de Saúde (SNS) e, de entre estes, aos dos serviços locais e regionais;
- ◆ No âmbito dos serviços locais e regionais dar-se-á prioridade a:
  - centros de saúde;
  - sistemas locais de saúde;
  - centros de responsabilidade integrados nos hospitais.
- ◆ No desencadeamento do Programa, ter-se-á em conta, em virtude da metodologia utilizada, o envolvimento progressivo do sector privado, criando condições para o alargamento ao mesmo da formação ou de algumas acções de âmbito global.

### ◇ **Concepção da formação**

Deverão participar na concepção da formação, nas diferentes formas que esta revestirá:

- ◆ serviços centrais do ministério, em função do objectivo, público/alvo e conteúdo em causa;
- ◆ ARS e sub-regiões em função da área territorial;
- ◆ parceiros sociais, no tocante aos objectivos e filosofia de reforma da saúde;
- ◆ meio científico, académico e de consultoria/formação, nacional e internacional;
- ◆ dirigentes da saúde

◆ especialistas

Com efeito, a concepção da formação, subordinada a objectivos previamente definidos, deverá contar com diferentes contributos, fazendo apelo aos diversos saberes e experiências. Neste contexto, tem particular importância a colaboração das estruturas formativas da saúde com maior experiência, em particular na formação de dirigentes.

Assume, ainda, particular destaque o recurso ao meio académico, onde se acumulam saberes significativos que deverão ser articulados com a experiência profissional no terreno, garantindo a troca de sinergias entre a universidade e o sector da saúde.

Não será despreciando, por fim, o contributo do mercado da formação especializado em formação avançada para dirigentes, quer na organização de acções mais globais, quer mesmo no apoio metodológico ao processo formativo que se quer desencadear e gerir adequadamente.

A concepção da formação passará assim por diferentes momentos de interacção com diferentes estruturas, parceiros e especialistas, em reuniões, sessões de trabalho, debates abertos, que permitam apontar objectivos, metodologias e recursos.

As metodologias, por seu lado, serão as adequadas aos diferentes objectivos e destinatários, considerando sempre que se trata de desenvolver um processo formativo que deverá deixar criada uma infra-estrutura de formação contínua de dirigentes, combinando assim, de forma coerente, diferentes sub-programas, módulos de formação e métodos de aprendizagem.

Entretanto, o próprio processo formativo deverá permitir construir recursos pedagógicos e instrumentos de acção, que constituirão um contributo para o desenvolvimento de um futuro centro de recursos ao dispor do sistema de saúde.

◆ **Metodologia da formação**

Apresentará como características fundamentais:

- ◆ abordagem modular com módulos comuns a todos os Dirigentes e módulos específicos por grupo-alvo. Tal corresponde a uma concepção da formação como um conjunto de módulos com suficiente autonomia entre si, permitindo que aquela se concretize, no seu conjunto, por aquisição progressiva dos diferentes módulos;
- ◆ articulação de formação em sala com a formação em situação de trabalho, de modo a viabilizar, na aquisição, a articulação da apropriação dos conteúdos com os desempenhos inerentes à função em causa, bem como permitir a utilização dos conceitos e instrumentos disponibilizados. Assim, conjugar-se-á a monitoria em sala com a consultoria no terreno;
- ◆ criação de uma bolsa de formadores e de uma rede de consultores, que trabalharão devidamente entrosados;
- ◆ constituição de recursos pedagógicos (incluindo casos, manuais, instrumentos de gestão) susceptíveis de aplicação generalizada a cada grupo-alvo;

- ◆ programa específico por tipo de dirigente, permitindo alinhar a formação com os processos de gestão próprios;
- ◆ articulação de acções de sensibilização/informação, actuando sobretudo ao nível das ideias, de alguma envergadura e visibilidade e, conseqüentemente, mais abrangentes, com o desenvolvimento de programas específicos de formação/acção.

◇ **Tipos de intervenção formativa**

Mercê dos destinatários específicos do programa em análise, quadros dirigentes, efectivos e potenciais, de topo e intermédios, advogam-se intervenções formativas de cariz diversificado.

- *Acções de sensibilização / diagnóstico / envolvimento / avaliação.* Tratar-se-á de acções visando:
  - a contextualização do “Programa de Formação em Gestão para Dirigentes da Saúde” nos objectivos e modelos de gestão e organizacionais de concretização da Estratégia;
  - diagnóstico de necessidades de formação;
  - co-responsabilização pelos objectivos da formação;
  - validação da metodologia;
  - avaliação dos recursos formativos;
  - troca de experiências.
- *Formação modular em sala.* De acordo com planos formativos previamente fixados, comportando o tratamento de temáticas consideradas fundamentais no reforço das capacidades de gestão em acções de auto-diagnóstico de necessidades formativas. As acções em sala poderão ser garantidas por formadores recrutados no ministério, em universidades ou mesmo por prestação de serviços de empresas de formação.
- *Acompanhamento da aplicação de novas práticas e de instrumentos de gestão.* Numa lógica de consultoria procura-se reforçar os efeitos da formação pela aplicação de conceitos e instrumentos, proporcionar a transferência e a mobilização das competências, capacidades e comportamentos adquiridos em situação de formação, de forma adequada às situações de trabalho.
- *Acções temáticas abertas,* alargadas a diferentes tipos de destinatários visando a ampliação de visões e o desenvolvimento de contextos propícios à criatividade e inovação.
- *Trocas de experiência / boas práticas,* Proporcionadas através de visitas, incluindo ao estrangeiro, que viabilizarão o contacto com casos de boas práticas, bem como espaços de reflexões conjuntas.
- *Disponibilização de informação,* por diferentes formas, designadamente:
  - centro de recursos em conhecimento, redes electrónicas;
  - "news letter" / boletim – notícias;

## Serviço Público

- revista para dirigentes da saúde (textos, testemunhos, políticas).

garantindo assim o acesso e partilha de informação actualizada de gestão, em geral, e de administração em saúde, em particular.

- *Desenvolvimento de redes inter-dirigentes estimulando a cooperação e o apoio mútuo*, utilizando, nomeadamente, os meios de comunicação electrónicos, facilitadores das mesmas.

### ◇ Matriz de relação Destinatários / Tipos de Intervenção Formativa

Grupos Alvo	CS	NCS/ ACS	Dir.H	CRI	SLS	D.Reg.	CAH	D.Nac.
<b>Intervenções Formativas</b>								
<b>Acções de Envolvimento</b>	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Formação em Sala</b>	X	X	X	X	X			
<b>Consultoria Apoio</b>	X	X		X	X			
<b>Sessões Temáticas Abertas</b>	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Boas Práticas</b>	X	X		X	X			
<b>Informação Escrita</b>	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Cooperação e Apoio Mútuo</b>	X	X	X	X	X	X	X	X

CS- Centro de Saúde  
 CRI- Centro de Responsabilidade Integrado no Hospital  
 SLS – Sistema Local de Saúde  
 NCS/ACS- Núcleos e Associações de Centros de Saúde

CAH – Conselho de Administração Hospital  
 Dir H – Dirigente no Hospital  
 Dir Reg – Dirigentes Regionais  
 Dir Nac – Dirigentes Nacionais

Fig. 15.1.

### Execução da formação

Poderão contribuir para a execução do Programa de Formação, nalgumas das suas componentes:

- serviços de formação da saúde
- universidades, nacionais e internacionais, e outros estabelecimentos de ensino ligados à saúde e à gestão
- empresas de consultoria/formação
- consultores/formadores

## Serviço Público

A execução da formação exigirá, assim, o desenvolvimento da figura do grupo de consultores/formadores, especializados em diferentes áreas de gestão em saúde e comportamentais e trabalhando em rede dinamizada pelo GDF.

Exigirá, ainda, o estabelecimento de redes de relação entre diferentes intervenientes numa mesma realidade, através de troca de informação e contactos, geridas a partir do GDF e das administrações regionais de saúde, em articulação com outros serviços, de acordo com a realidade em causa.

Pressuporá, também, o desenvolvimento de sistemas de informação e comunicação, com articulação com a rede física/tecnológica, bem como a selecção e construção de conteúdos informativos/formativos pertinentes.

### **Sistema de incentivos do programa:**

- divulgação de resultados/ ganhos em saúde
- textos dos próprios em Boletins/Jornais
- intervenções em Sessões públicas
- reconhecimento formal da formação em si e da sua frequência pelos participantes, com reflexos em desempenhos de cargos dirigentes no SNS
- melhoria da *performance* de contratualização aos vários níveis.

### **Sistema de avaliação**

As condições de avaliação vão depender essencialmente da fixação, de forma precisa e rigorosa, dos objectivos e conseqüentemente, do correcto diagnóstico da situação de partida.

Pretende-se que a avaliação se centre nos resultados ou efeitos sobre a mudança de estado das capacidades de gestão, tendo em conta os objectivos da reforma da saúde e não que incida apenas na apreciação do grau de satisfação dos participantes e intervenientes nas acções. Ter-se-á assim, como referencial de partida, o diagnóstico das capacidades de gestão instaladas e dos seus desfasamentos face às exigências dos novos modelos organizacionais.

Uma avaliação global não invalida avaliações periódicas e contínuas com o objectivo de dar contributos correctivos ao programa em curso.

Equaciona-se assim a realização de estudos específicos de construção do modelo de avaliação, identificando indicadores pertinentes, bem como de avaliações intercalares e de uma avaliação global das resultantes do programa.

### **15.3. Projectos Formativos Piloto**

Neste contexto foram lançados projectos piloto de auto desenvolvimento das competências em gestão, para dirigentes mais directamente ligados à implementação dos novos modelos organizacionais aprovados. A primeira acção, consubstanciou-se numa sessão de auto diagnóstico das necessidades formativas, tendo como

referenciais os desafios colocados pelos modelos referidos e a experiência de exercício de funções directivas, dos participantes. Estes projectos envolveram cerca de 186 responsáveis de organizações da Saúde, dirigentes de topo de centros de saúde, dirigentes intermédios de hospitais ligados à implementação de centros de responsabilidade e dirigentes ligados à construção de sistemas locais de saúde. Esperava-se obter, com a experiência de concretização de percursos formativos específicos para centros de saúde (CS), sistemas locais de saúde (SLS) e centros de responsabilidade integrados em hospitais (CRI), centrados numa formação/acção e na criação de redes de informação e cooperação, bases sólidas para o progressivo envolvimento dos restantes dirigentes, em percursos semelhantes, criando, efectivamente, uma prática de formação contínua, neste caso na gestão de serviços de saúde.

A título de exemplo, e de forma muito sintética, apresentam-se em anexo os percursos formativos construídos com dirigentes da saúde, dos centros de saúde, ligados à implementação de sistemas locais de saúde e aos centros de responsabilidade integrados nos hospitais, por se considerar que, apesar da sua especificidade, reflectem um novo modo de gerir a formação, enquanto processo de desenvolvimento de competências em gestão.

Também porque a sua concepção, seguindo o ciclo de gestão específico de cada tipo de organização em causa, aplica a abordagem desenvolvida sobre o processo de gestão em serviços públicos (II Parte do livro).

Estes percursos centram o seu desenvolvimento em objectivos formativos, e não em conteúdos, contemplando oito etapas, de acordo com o ciclo de gestão, sendo que a concretização de cada uma envolve componentes mais gestionárias e mais comportamentais, em simultâneo, e foram o produto de um caminho com os participantes/formandos.

Esta formação assentava num conjunto de pressupostos, destacando-se:

1. a formação a desenvolver deverá reforçar as capacidades de gestão da mudança organizacional;
2. a formação deverá conter aprendizagens em áreas técnicas de gestão e áreas comportamentais, de uma forma integrada, ou seja, a influência na adequação dos comportamentos deverá estar aliada ao domínio e uso de conceitos e instrumentos de gestão;
3. a formação, enquanto reforço de competências em gestão, faz-se não por acções casuísticas e isoladas, mas no percorrer de um caminho em que se vão somando reforços de objectivos formativos;
4. a lógica sequencial da formação segue a própria lógica dos ciclos de gestão;
5. a arquitectura pedagógica assenta na preocupação em desenvolver uma formação centrada em objectivos, ao serviço dos quais serão desenvolvidos conteúdos adequados;
6. cada módulo deverá, assim, contribuir para um ou mais objectivos, que não se esgotam no momento da sua materialização em sala;



## Serviço Público

7. tão importante quanto a acção em sala é a gestão do tempo que medeia cada módulo, incentivando-se a utilização dos conceitos e instrumentos disponibilizados com apoio (se solicitado) dos formadores/consultores envolvidos na formação;
8. os conteúdos da formação deverão ser tratados de forma bastante operacional, com o uso de metodologias e instrumentos de gestão usados ou construídos a partir de experiências mais avançadas;
9. a formação deverá fazer uso de experiências próprias ou alheias aos participantes, concretizando o conceito de “auto-formação colectiva”;
10. tratando-se de formação de dirigentes, a preocupação será a de reforçar o “fazer-fazer” e o “fazer com” em muitos domínios, mais do que garantir o “saber-fazer” específico de muitos deles;
11. os formadores serão recrutados de entre especialistas e dirigentes da saúde com práticas avançadas em cada domínio em causa, garantindo as metodologias, conceitos e instrumentos capazes de assegurar a apropriação individual destes.

A sequencialidade dos percursos formativos reflecte a natureza específica das organizações em causa (CS, CRI e SLS). Todavia, evidencia-se, também, que as expectativas dos dirigentes se dirigem a um vasto conjunto de competências comuns a todos eles. Neste sentido pretende-se, de um modo geral, que os dirigentes em formação:

1. treinem as suas competências de conhecimento e de utilização dos principais métodos de análise estratégica, trabalhando com indicadores adequados e pertinentes, que lhes permitam ler o ambiente e prever a evolução da sua envolvente específica;
2. apurem métodos e técnicas de pensar estrategicamente, utilizem instrumentos de análise estratégica, apliquem metodologias eficazes de avaliação de situações e de tomada de decisão, definam objectivos estratégicos em termos de ganhos em saúde, e saibam participar e animar uma reflexão colectiva de elaboração de estratégia;
3. analisem a actual estratégia de reorganização e de reorientação do SNS, as grandes linhas de força das opções estratégicas aos níveis nacional e regional, e as vertentes fundamentais da actual política de saúde, delas retirando as consequências operativas no âmbito do exercício concreto das suas responsabilidades;
4. treinem a aplicação de técnicas de diagnóstico e de priorização, desde logo, para selecção de objectivos, bem como de gestão de processos de decisão, designadamente em grupo, utilizando adequadamente metodologias de concertação e de construção de consensos;
5. entendam a necessidade de promover a elaboração de um sistema de informação associado a instrumentos como o plano de acção, o orçamento ou os principais programas a desenvolver;
6. saibam gerir a informação, compreendendo o papel de uma política de informação e sejam capazes de utilizar as técnicas de gestão da informação, de forma a possibilitar tomar decisões quanto ao seu conteúdo e aos seus fluxos; aos processos de recolha e transmissão aos destinatários adequados;

## Serviço Público

7. sejam capazes de transformar os objetivos estratégicos num plano de acção e identificar as condições de eficácia para conduzir um projecto a bom termo;
8. conheçam e dominem técnicas de dinamização de planos e de programas, debatendo, em grupos de trabalho para troca de experiências e exercícios práticos, o interesse de uma gestão por projectos, a consideração, na escolha dos chefes de projecto, do seu papel e responsabilidades, as técnicas de coordenação e de acompanhamento de projectos;
9. exercitem o partirem dos cidadãos e da comunidade para a definição das suas necessidades de saúde, tomando contacto com técnicas e instrumentos que lhes permitam conhecer os critérios de avaliação do utente e treinando, na medida do necessário, a postura de analisar os problemas a partir de uma rede intersectorial de análise;
10. compreendam os mecanismos contabilísticos e financeiros básicos, tornando-se capazes de apreciar o impacto das decisões sobre os resultados globais, interpretar os resultados de controlo de gestão para promover a implementação das acções correctivas necessárias ao alcance dos objetivos fixados, utilizar um quadro de indicadores para acompanhamento da actividade, potenciar atitudes positivas nos interlocutores que facilitem o processo de negociação e o alcance dos interesses mútuos;
11. de forma o mais possível colada à realidade e, em alguns casos, colada à experiência já existente, trabalhem a problemática da contratualização, com particular enfoque nas formas de tornar explícitos, entre os parceiros, os recursos humanos, materiais e financeiros indispensáveis e, em particular, aprofundem a elaboração do orçamento-programa a contratualizar.
12. com o nível de profundidade que se justifique, se apropriem dos conteúdos básicos relativos às técnicas orçamentais e de controlo, à gestão de recursos económico-financeiros e à avaliação económica de projectos de investimento;
13. desenvolvam as suas competências de rentabilizar recursos, despoletando e alimentando sinergias, e de racionalizar a sua utilização, evitando duplicação de cuidados e de custos e aproveitando as capacidades instaladas;
14. se debrucem, de forma concreta e prática, sobre as questões do estabelecimento de regras e de canais de negociação e de relacionamento, da constituição, manutenção e dinamização de redes de complementaridades e da coordenação ou integração de parcerias;
15. através de simulações e de exercícios de auto-diagnóstico, treinem a condução das diferentes fases da negociação, o diagnóstico da posição dos interlocutores, técnicas de argumentação, a preparação e utilização de estratégias realistas, o controlo dos mecanismos de convicção e de influência, a negociação sobre os interesses mútuos, a reacção construtiva às situações de manipulação e de agressividade, o desenvolvimento de uma atmosfera positiva de “ganhar-ganhar”, bem como de flexibilidade e de criatividade;
16. exercitem, também e complementarmente, métodos e técnicas de desenvolver as suas capacidades de comunicação, dominar os meios para influenciar com integridade, compreender os fenómenos de grupo, estabelecer relações construtivas, estimular climas de cooperação, promover sinergias positivas;
17. no âmbito da prevenção e da gestão/resolução de conflitos, realizem exercícios práticos que lhes permitam treinar a identificação dos tipos, modos e expressões

dos conflitos, o desenvolvimento de comportamentos facilitadores da sua resolução, a utilização da negociação e do compromisso realista para gerir conflitos, o desenvolvimento de flexibilidade para sair de situações difíceis;

18. dominem as técnicas de animação e participação em reuniões e grupos de trabalho produtivos, deste modo e através de treino efectivo, reforçando as suas competências de praticar um sistema de reuniões adequado, saber organizar uma reunião e definir os seus objectivos, usar os diferentes meios e instrumentos que aquela associa para atingir os objectivos definidos, compreender fenómenos de grupo para os fazer evoluir, escutar bem e fazer-se compreender, variar os tipos de reuniões e os métodos de animação em função dos objectivos e dos participantes;
19. treinem o exercício de uma liderança situacional e compreendam o seu papel enquanto instrumento de mudança;
20. saibam integrar a dimensão qualidade no seu desempenho específico, enquanto dirigentes, no dos profissionais que com eles colaborem e na organização, enquanto tal, dominando as técnicas de gestão da qualidade do sistema, por meio de monitorização sistemática e de desenvolvimento de programas de melhoria de cuidados;
21. privilegiem determinadas dimensões da qualidade, nomeadamente a acessibilidade, a continuidade, a efectividade, a satisfação dos utentes e dos profissionais;
22. se munam dos conhecimentos e das técnicas, que entendam necessários, para dinamizarem a formação enquanto processo contínuo, a desenvolver em exercício, sustentada em troca de experiências e comunicação entre os profissionais e perspectivada em íntima associação com práticas de avaliação de desempenho e de avaliação da qualidade;
23. conheçam, na medida do necessário, os métodos, técnicas e instrumentos de investigação em saúde e em serviços de saúde;
24. através de debate, trabalho em grupo, análise de casos concretos e simulação, trabalhem sobre as questões da dinamização e da implementação da mudança, designadamente, identificação de inter-relações entre os diferentes actores no processo, diferenciação dos níveis de objectivos e de poderes desses diferentes actores, diagnóstico e caracterização das diversas formas de resistência à mudança, promoção da sinergia e da colaboração entre os vários grupos, realização do balanço da mudança;
25. treinem técnicas e processos de desenvolvimento de capacidades, de criatividade e de inovação, de geração de novas ideias e de implementação e avaliação de projectos de inovação.

#### **15.4. Balanço**

De toda a experiência de lançamento de um programa de reforço das competência de gestão para dirigentes da Administração Pública, privilegiando dirigentes de serviços ligados à prestação directa de serviços ao público, muitos dos quais sem preparação prévia em gestão, que questões se colocam como mais relevantes?

## Serviço Público

Em primeiro lugar a convicção de que este é um caminho muito complexo, mas certo, considerando o seu posicionamento estratégico no desempenho da Administração Pública. A reforma da Administração exige algumas medidas de política, de fundo, como já afirmámos ser nossa convicção, mas assenta essencialmente numa nova postura dos serviços públicos, ganha por lideranças empenhadas, em âmbitos geríveis, capazes de mobilizar os seus colaboradores.

No entanto, a capacidade de lançar um programa desta natureza depende muito da sua inserção num processo de dinamização de reforma e/ou inovação do sistema organizacional em causa, que lance reptos aos seus dirigentes e reforce a sua autonomia e responsabilidade. A formação tem que estar ao serviço de objectivos estratégicos e de políticas globais, com aceitação de que, a sua concretização, exige o concurso e adaptação por parte de quem está no terreno. A adesão dos dirigentes a um programa desta natureza pode estar fortemente condicionada pela existência ou não deste contexto.

Do ponto de vista metodológico, a convicção de que se tem que tratar de um processo de crescimento colectivo, de grupo e de redes de pessoas com responsabilidades afins, que partilham dificuldades e soluções. A organização do processo tem de ser garantida por especialistas que dominem a abordagem e prática gestonária, as dimensões psicossociológicas da gestão, as metodologias formativas e o sector em causa.

A adaptação de conceitos e de técnicas de gestão a ambientes específicos implica o envolvimento dos actores em causa, numa relação dialéctica entre disponibilização de conceitos e instrumentos/experiências práticas/acção, articulando investigação, consultoria e formação.

Não podem ser acções pontuais, mas antes gestão de processos de desenvolvimento, cuja duração, preferencialmente, acompanhe a espiral de gestão praticada pelo dirigente/equipa directiva.

Os aspectos técnicos e motivacionais adquirem peso análogo, estimulando-se, reproduzindo o que se vive efectivamente nas situações organizacionais concretas.

A constituição de redes de cooperação, suportadas por infra-estruturas tecnológicas, pode constituir a melhor forma de alimentar a dinâmica criada por estes processos formativos, exigindo um papel activo dos níveis intermédios de coordenação, como é, aliás, seu papel.

## 16. ANÁLISE PROSPECTIVA

O reforço de uma abordagem gestonária na Administração Pública quer a nível macro quer organizacional, é não só indispensável como inevitável, sendo que as exigências de governabilidade e de resposta às expectativas sociais são claramente ilustrativas dessa tendência.

A criação de condições, institucionais e políticas, de fortalecimento do exercício da gestão nas organizações do Estado constitui assim um desafio à estratégia de reforma/modernização da Administração Pública.

Exemplos últimos vêm demonstrar à evidência a urgência de se assumir uma postura de gestão na direcção dos serviços públicos, considerando que a sua sobrevivência não decorre do retorno do investimento, como nas empresas, mas do estado em que se encontram, e como evoluem, os sistemas sociais nos quais actuam ou em função dos quais existem.

A multiplicidade de influências e os ritmos de evolução dos ambientes onde se desenvolvem os problemas não vão certamente reduzir-se, antes pelo contrário. A complexidade das situações exigirá respostas cada mais pró-activas, que não se compadecem com uma postura apenas de cumprimento de orientações.

O princípio da subsidiariedade vai ter assim que ser reforçado, exigindo que as primeiras respostas surjam dos serviços mais próximos dos destinatários da acção do Estado.

As experiências relatadas revelam, em nosso entender, a oportunidade de uma gestão efectiva nos serviços públicos, aos vários níveis, mas também que esta tem de ser sustentada do ponto de vista político e institucional. Revelam ainda a exigência de operacionalização de conceitos e instrumentos de gestão de forma específica, respeitando as características próprias do tipo de missões e organizações em causa.

O funcionamento em rede e o desenvolvimento de parcerias, parece, por outro lado, constituir um modelo organizacional capaz de responder a alguns desafios decorrentes do Estado e das organizações da Administração Pública, serem responsáveis pelo estado de sistemas sociais complexos, para o que concorrem diversas entidades públicas ou privadas. Esta evolução irá, contudo, exigir uma capacidade acrescida, e com características próprias, de gestão.

O aumento de solicitações ao Estado, se não em termos de execução pelo menos de responsabilização, incluindo regulação dos sistemas, vem, por outro lado, reforçar a escassez dos recursos, exigindo comportamentos de eficiência económica, ou seja, uma exigência acrescida não só de rentabilização dos recursos públicos, mas de criatividade no encontrar formas alternativas de resposta.

Estes e outros exemplos relevam a afirmação, várias vezes reforçada, da complexidade acrescida da gestão pública ou em serviços públicos.

## Serviço Público

A Administração vai ter que encontrar no seu interior, sem prejuízo de contributos externos, capacidade para assumir uma postura de responsabilização estratégica na intermediação entre necessidades/objectivos/recursos disponíveis. Tal poderá significar a contratualização explícita, aos diferentes níveis, de objectivos e orçamentos, a que corresponderá sempre uma prestação de contas por resultados e não, directamente, pela aplicação de normas.

Quando falamos de Administração Pública Portuguesa estamos a considerar múltiplas e diversas entidades, 807 no total da Administração Pública (425 da administração central, 76 das regiões autónomas e 306 câmaras municipais) sem considerarmos escolas, hospitais e outras entidades com estatuto similar, e cerca de 619 399 trabalhadores, dos quais 500.535 da administração central e 102.687 da administração local.<sup>91</sup>

Não é possível deixar de considerar, de forma mais profícua, as suas capacidades e vontades. A mobilização mais eficaz destes trabalhadores ao serviço da causa pública é urgente não só por razões sociais, mas, inclusive, económicas e exige capacidade de gestão.

---

<sup>91</sup> Ver SMA (2001), *Roteiro da Administração Pública 2001* e IGDAP (1999), *A Administração Pública em Números*, Vol. I, 1º Recenseamento da Administração Pública.

## BIBLIOGRAFIA

- Ackoff, Russell L (1998), *A Empresa Democrática: Métodos, Conceitos e Técnicas para Renovar a Gestão com Sucesso*, Lisboa, Difusão Cultural.
- Actas do VIII Seminário Internacional (1997), *Participação e Cultura nas Organizações*, VIII Seminário Internacional Participação e Cultura nas Organizações, 10 (1), Cadernos do Noroeste.
- Adair, John(1998), *A Gestão Eficiente do Tempo*, Portugal, Publicações Europa América.
- Adler, Paul S., Shenhar, Aaron (1990), *Adapting your Technological Base: The Organizational Challenge*, Sloan Management Review, Nº25/Fall.
- Al Gore (Org.) (1994), *Da Burocracia à Eficácia: Reinventar a Administração Pública*, Relatório, Lisboa, Quetzal Editores.
- Almeida, Victor (2000), *A Comunicação Interna na Empresa*, Lisboa, Praxis.
- Almeida, Fernando Neves de (1995), *Psicologia para Gestores: Comportamentos de Sucesso nas Organizações*, Portugal, Mc Graw Hill de Portugal.
- Amaral, Luís Alfredo Martins do, (1994), *Praxis: Um Referencial para o Planeamento de Sistemas de Informação*, Braga, Universidade do Minho.
- Amblard, Henri, e outros (1996), *Les Nouvelles Approches Sociologiques des Organisations*, Paris, SEUIL.
- Amorim, Pessoa de,(1996), *Antecipar a Mudança: Gerir a Transição*, Lisboa, INA.
- Ansoff, H. Igor, (1990), *A Nova Estratégia Empresarial*, São Paulo, Editora Atlas.
- Antunes, Manuel J. (2000), *A Doença da Saúde: Serviço Nacional de Saúde: Ineficiência e Desperdício*, Lisboa, Quetzal Editores.
- APSIOT (1996), *Novas Dinâmicas Sócioeconómica: Que Desafios para a Sociologia Industrial, das Organizações e do Trabalho?*, VI Encontro Nacional, Lisboa, APSIOT
- APSIOT (1994), “A participação nas organizações (dossier temático), *Organizações e Trabalho*, 12.
- Araújo, J. Filipe (2001), “Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I (1), APAPP, pp. 38-47.
- Bank, John (1998), *Qualidade Total: A Essência da Gestão da Qualidade Total*, Portugal, Ed. CETOP.
- Barbalet, J.M.(1989), *A Cidadania*, Lisboa, Editorial Estampa.
- Barbier, Étienne (1999), *Manual de Auditoria*, Portugal, Ed. CETOP.
- Barbosa, António S. Pinto (1997), *Economia Pública*, Portugal, Mc. Graw-Hill de Portugal.
- Barbosa da Silva, António (1996), *Soluções para as Questões das Finanças Públicas. Reengenharia de Processos*, Anuário da Economia Portuguesa.
- Barbosa da Silva, António (2000), *Auditoria do Management Público*, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa.
- Bartoli, Annie (1990), *Communication et Organisation : Pour une Politique Générale Cohérente*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- Bartoli, Annie, Philippe Hermel (1986), *Piloter l'Entreprise en Mutation: Un Approche Stratégique du Changement*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- Bass, Bernard M. (1996), “Os primórdios da história das equipas”, *Comportamento Organizacional*, 2 (1).
- Bateman, Thomas S., Snell, Scott (1998), *Administração. Management: Construindo Vantagem Competitiva*, São Paulo, Editora Atlas.
- Baumard, Philippe (1995), *Des organismes apprenants?: Les dandres de la "consensualité"*, *Revue*

## Serviço Público

*Française de Gestion*, Sep-Oct..

Belasco, James, *Ensinando o Elefante a Dançar: Novos Ritmos no Mundo dos Negócios*, Difusão Cultural.

Bendell, Tony, e outros (1996), *Benchmarking: Para uma Vantagem Competitiva*, Portugal, Ed. CETOP.

Benghozi, Pierre-Jean (1995), “La diversification des productions culturelles”, *Revue Française de Gestion*, Nov-Dec.

Bento, Luís (2000), “Processos de decisão nas organizações”, *ConferFORUM "As Emoções e a Tomada de Decisão"*, Lisboa, ConferFORUM.

Bilhim, João, (1996), *Teoria Organizacional: Estruturas e Pessoas*, Lisboa, ISCSP.

Bilhim, João, (2000), *Ciência da Administração*, Lisboa, Universidade Aberta.

Bilhim, João (2001), “Reduzir o insustentável peso do estado para aumentar a leveza da administração”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I (1), APAPP, pp. 18-37.

Bitti, Pio Ricci, Bruna Zani (1997), *A Comunicação como Processo Social*, Lisboa, Editorial Estampa.

Boisanger, Pierre (1990), “Le management en univers instable”, *Revue Française de Gestion*, 80, Set-Oct.

Bovens, M. P., Vries Geveke (1995), “La transparence de l’administration publique au Pays Bas: la politique des fuites”, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 61 (1).

Brito, Carlos Melo, Paula de Lencastre, (org.) (2000), *Os Horizontes do Marketing*, Lisboa/São Paulo, Verbo.

Bryson, John M., Farnum K. Alston (1996), *Creating and Implementing your Strategic Plan: A Workbook for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, The Jossey -Bass Inc. Publishers.

Cabral, Fernando, Manuel M. Roxo (2000), *Segurança e Saúde no Trabalho: Legislação Anotada*, Almedina.

Caetano, António, Jorge Vala (org.) (2000), *Gestão de Recursos Humanos: Contextos, Processos e Técnicas*, Lisboa, Editora RH.

Câmara, Pedro B. da (2000), *Os Sistemas de Recompensas e a Gestão Estratégica de Recursos Humanos*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.

Canavarro, José Manuel, (2000), *Teorias e Paradigmas Organizacionais*, Coimbra, Quarteto.

Carapinheiro, Graça (1998), *Saberes e Poderes no Hospital: Uma Sociologia dos Serviços Hospitalares*, Porto, Edições Afrontamento.

Cardoso, Luís (1992), *Gestão Estratégica. Enfrentar a Mudança*, Lisboa, IAPMEI.

Caupers, João (2000), *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa, Ancora Editora.

CEGE- Centro de Estudos de Gestão (1992), *Modernização do Estado - Instituições Públicas: Que Modelos de Gestão?*, 6ª Conferência.

Central Computer and Telecommunications Agency (CCTA) (1990), *Managing Information as a Resource*, London, CCTA.

Centro Latino Americano de Administracion (CLAD) (Out 2000), *Documentos do V Congreso Internacional del CLAD, Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo - República Dominicana.

Centro Latino Americano de Administracion (CLAD) (Julho, 1998), *Relatório da I Conferência Ibero Americana de Ministros da Administração Pública e Reforma do Estado*, Portugal, Sintra.

Cervantes, Miguel de (2000), *D. Quixote de la Mancha*, Lisboa, Bertrand Editora.

Champy, James (1995), *Reengenharia da Gerência. O Mandato da Nova Liderança*, Rio de Janeiro, Campus.

Chandler, Alfred Jr, Herman Daems (org.) (1994), *Hierarquias de Gestão*, Oeiras, Celta Editora.

Charvolin, Florian, (1993), “Le traitement administrative de l’innovation: le cas du Ministère de l’Equipement”, *Revue Française des Affaires Sociales*, 3.

Chauvet, Alain (1999), *Métodos de Gestão: O Guia*, Lisboa, Instituto Piaget.



## Serviço Público

- Chevalier, Jacques, Danièle Loscak (Oct-Dec, 1982), “Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'Administration Française”, *Revue Française d'Administration Publique*, 24.
- Clarkson, Petruska (1998), *Como Ultrapassar o Medo de Falhar*, Portugal, Publicações Europa América.
- Clegg, Stewart (1998), *As Organizações Modernas*, Oeiras, Celta Editora.
- Clegg, Stewart, Hardy, Cynthia (org.), *Studying Organization. Theory and Method*, SAGE Publications.
- Coelho, Castro, Vitor Correia (1998), *Manual de Introdução ao Marketing*, Viseu, PRAEDUCAR-CEGOC.
- Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (1995), *Relatório de Actividades da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos: 1994-1995*.
- Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento, (1998), *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*, Lisboa, MEPAT.
- Comissão Europeia, Grupo de Peritos de Alto Nível (1997), *Construir a Sociedade Europeia de Informação para Todos. Relatório Final do Grupo de Peritos de Alto Nível*, Bruxelas, União Europeia.
- Comissão Europeia (1999), *Uma Estratégia Concertada de Modernização da Protecção Social*, Bruxelas, União Europeia.
- Comissão Europeia (1995), *Green Paper on Innovation*, Bruxelas, União Europeia.
- Comissão Europeia (1997), *La Dimension Sociale et du Marché du Travail de la Societé de l'Information*, Bruxelas, União Europeia.
- Comissão Europeia (1997), *Livre Vert Partenariat pour une Nouvelle Organisation du Travail*, Bruxelas, União Europeia, .
- Comissão Europeia (1996), *Vivre et Travailler dans la Societé de l'Information: Priorité à la Dimension Humaine*, Bruxelas, União Europeia.
- Comissão Europeia (2000), CAF: *Common Assessment Framework*, MREAP/SMA.
- Comissão Europeia (2000), *Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social - para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*, Bruxelas.
- Comissão para a Qualidade e Racionalização da AP (1993), *Renovar a Administração: Um Desafio, Uma Aposta* -Relatório I e II, Lisboa, SMA.
- Corrêa d'Almeida, Vasco (1986), “Stress organizacional”, *Pessoal*, 19, 2ªsérie.
- Correia de Campos, António (2001), “Coordenação do trabalho governamental”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I (1), APAPP, pp. 50-71.
- Correia de Campos, António (1999), “Administração Pública. bloqueio e desenvolvimento”, Livro de Homenagem ao Prof. Augusto Mantas, Associação Portuguesa de Economia da Saúde, Lisboa.
- Correia de Campos, António (2000), “Public Administration Public: danger or public good?”, *Reunião de Directores Gerais das Administrações Públicas Europeias*, Lisboa.
- Correia, Géraldine (1996), “Conheça as novas competências”, *Exame*, Maio, Lisboa.
- Corte-Real, Isabel (1995), *O Livro da Modernização Administrativa 1986-1995*, Lisboa, Secretaria de Estado da Administração Pública.
- Corte-Real, Isabel (1995), *Cidadão, Administração e Poder* (2Vol), Lisboa, Secretaria de Estado da Administração Pública.
- Costa, Carvalho, Maria do Rosário Torres (1996), *Controlo e Avaliação da Gestão Pública*, Lisboa, Rei dos Livros.
- Cova, Bernard, Bernard Pras (1995), “Que Peut-on Apprendre du Management Asiatique? ”, *Revue Française de Gestion*, Mars-Avr-Mai.
- Crozier, Michel (1999), *A Crise da Inteligência: Ensaio sobre a Capacidade de Reforma das Elites*, Portugal, Instituto Piaget.
- Crozier, Pierre, Frederic Petibon (1993), *Fonctionnaire au Quotidien. Les Nouvelles Pratiques des Cadres de l' Administration*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- Cruz, Eduardo, (1988), *Planeamento Estratégico. Um Guia para as PME's*, Lisboa, Texto Editora.

## Serviço Público

- Cuk, Nadia (Março, 1999), “La fonction démocratique de la décentralisation dans les sociétés plurielles”, *Seminário Internacional Descentralização e Modernidade. Uma Nova Administração para um Novo Século*, Lisboa.
- Cunha, Miguel Pina (org.) (1999), *Teoria Organizacional: Perspectivas e Prospectivas*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Dair, Ian (1995), “Cutting Back Bureaucracy in a Public Service”, *Long Range Planning*, 28 (6).
- Damásio, António R (2000), *O Sentimento de Si: O Corpo, a Emoção e a Neurobiologia da Consciência*, Lisboa, Publicações Europa América.
- Debbasch, Charles, (1999), “O tempo e a Administração: para uma crono-Administração”, *Revue Française d'Administration Publique*, 23.
- DeLisi, Peter S. (1990), “Lessons from the Steel Axe: Culture, Technology and Organizational Change”, *SloanManagement Review*, 1.
- Des Dearlove (2000), *Decisões: Chave de Gestão*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Dias, Damasceno (1996), “O impacto das tecnologias da informação na organização e seus efeitos no sub-sistema humano”, *Comportamento Organizacional*, 2 (2).
- Drucker, Peter (1997), *As Organizações sem Fins Lucrativos*, Lisboa, Difusão Cultural.
- Drucker, Peter, Nakauchi Isao (1999), *Tempos de Desafios. Tempos de Decisões*, Lisboa, Difusão Cultural.
- Drucker, Peter (1998), *Inovação e Gestão*, Lisboa, Editorial Presença.
- Drucker, Peter (1993), *Gerindo para o Futuro*, Lisboa, Difusão Cultural.
- Drucker, Peter (1998), *Sobre a Profissão do Gestor*, Lisboa, Dom Quixote.
- Drucker, Peter Foundation (2000), *Liderança para o Século XXI*, Lisboa, Futura.
- Dubois, Bernard, (1999), *Compreender o Consumidor*, Lisboa, D. Quixote.
- Dumoulin, Christiane, Jean-Paul Flipo (org.), *Entreprises de Services: 7 Facteurs Clés de Réussite*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- Dupuy, Yves e, Gérard Roland (1999), *Controlo de Gestão, Portugal*, Edições CETOP.
- Economic & Social Affairs (2000), *Decentralization: Conditions for Success*, New York.
- Economics & Social Affairs (2000), *Promoting Ethics in the Public Service*, New York.
- Eitington, Julius E. (1990), *Savoir Travailler en Groupe: Exercices et Documents*, Paris, Éditions d'Organisation.
- Engelhard, Philippe (1998), *O Homem Mundial: Poderão as Sociedades Humanas Sobreviver?*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Estevão, Manuel Lucas (1990), “A participação dos cidadãos organizados na modernização administrativa”, *1º Congresso Nacional da Modernização Administrativa*, Lisboa.
- Ettighoffer, Denis, (1999), *A Empresa Virtual ou Os Novos Modelos de Trabalho*, Lisboa, Instituto Piaget,
- European Foundation for the Improvement of Living (1996), *Direct Participation and Organisational Change. Fashionable but Misunderstood?*, Dublin, Fundação DUBLIN.
- European Institute of Public Administration, (1999), “The representation of public sector employers in the european social dialogue”, *Report of 33rd Meeting of the Directors-General of the Public Service*, Helsinki.
- Félix, Bagão, (1996), *Administração Pública: Que Reforma (I) e (II)*, Opinião.
- Ferlie, Ewan, e outros (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.
- Ferreira, J. M. Carvalho, e outros (1996), *Psicossociologia das Organizações*, Portugal, Mc Graw Hill de Portugal.
- Ferrera, Maurizio, e outros (2000), *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oeiras, Celta Editora.
- Fessard, Jean Luc, (2000), *A Era dos Serviços aos Clientes*, Lisboa, Ed. CETOP.

## Serviço Público

- Fitoussi, Jean Paul e, Pierre Rosanvallon (1997), *A Nova Era das Desigualdades*, Oeiras, Celta Editora.
- Flipo, Jean-Paul, (1985), “Le marketing des organisations à but non lucratif”, *Revue Française de Gestion*, (50).
- Neves, Eurico Correia, (2000), *Da Empresa Industrial à Empresa Inovadora*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Flynn, Norman, Franz Strehl (1996), *Public Sector in Europe*, Great Britain, Prentice Hall Europe.
- Foguel, Sergio, Carlos César Souza (1986), *Desenvolvimento Organizacional*, São Paulo, Editora Atlas.
- Fontes, José (1999), *Do Controlo Parlamentar da Administração Pública*, Lisboa, Ed Cosmos.
- Forest, Martin (1992), *Mobiliser son Équipe*, Publications CFC.
- Forum 2000 (1995), *Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública*, Forum 2000, Lisboa, ISCSP.
- Forum 2000 (1996), *Regionalização e Desenvolvimento*, Lisboa, ISCSP.
- Frissen, Paul H (1995), “The Virtual State.Postmodernization, Informatization and Public Administration”, *The Governance of Cyberspace Conference*, Uk., University of Teesside.
- Fukuyama, Francis, (1995), *Confiança, Valores Sociais & Criação de Prosperidade*, Lisboa, Gradiva.
- Fundação Drucker, (1998), *A Organização do Futuro*, Lisboa, Europa América.
- Gagnon, Jacques, (1985), “Humour et administration”, *Canadian Public Administration*, 28, (3), Canadá.
- Galbraith, John Kenneth, (1997), *A Sociedade Desejável: Para um Futuro mais Seguro e Melhor*, Portugal, Publ Europa América.
- Garcia-Marques, Teresa, (1995), “Decisão: racionalidade e intuição”, *Comportamento Organizacional*, I (1).
- Gates, Bill, (1995), *Rumo ao Futuro*, Portugal, Mc Graw Hill,.
- Gabinete para o Desenvolvimento do Sistema de Formação da Saúde (GDF) (1999), *Estratégia para o Virar do Século. Novas Exigências, Novas Competências*, Lisboa, GDF/Ministério da Saúde.
- Gabinete para o Desenvolvimento do Sistema de Formação da Saúde (GDF) (2000), *1º Encontro das Equipas de Projectos-Piloto - Relatório*, Lisboa, GDF/ Ministério da Saúde.
- Gentot, Michel (1995), “La transparence de l' Administration Publique”, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 61 (1).
- Giddens, Anthony (2000), *Dualidade da Estrutura: Agência e Estrutura*, Oeiras, Celta Editora.
- Giddens, Anthony (1998), *As Consequências da Modernidade*, Oeiras, Celta Editora.
- Girod, Martine, (1995), “La mémoire organisationnelle”, *Revue Française de Gestion*, Set-Oct,.
- Goleman, Daniel (1997), *Inteligência Emocional*, Temas e Debates.
- Gournay, Bernard (1978), *Introdução à Ciência Administrativa*, Lisboa, Publicações Europa América.
- Guerra, Isabel (2000), *Fundamentos e Processos de uma Sociologia da Acção: O Planeamento em Ciências Sociais*, Cascais, Principia.
- Hammer, Michael, Steven Stanton (1995), *A Revolução da Reengenharia. Um Guia Prático*, Rio de Janeiro, Editora Campus.
- Handy, Charles (1986), *L'Olimpe des Managers. Culture d'Entreprise et Organisation*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- Handy, Charles, (1995), *A Era da Incerteza*, Lisboa, Edições CETOP.
- Handy, Charles (1998), *O Espírito Faminto: Para Além do Capitalismo a Procura de um Objectivo no Mundo Moderno*, Lisboa, Edições CETOP.
- Hoare, Tom, (2000), “The Irish Civil Service: Up-date on recent changes”, *Eurofedop Colloquium Civil Service: A Função Pública na Europa e no Mundo Para onde vai?*, Lisboa.
- Hodgson, Phil, Stuart Crainer (1999), *O Gestor do Século XXI. Manual Essencial para os Quadros Empresariais*, Lisboa, Ed. CETOP.

## Serviço Público

- Hodgson, Phil, Stuart Crainer (1995), *Que Alta Performance devem os Gestores Possuir?: Criar Estratégias que Funcionam*, Portugal, Edições CETOP.
- Holland, Christopher P. (1995), "Cooperative supply chain management: the impact of interorganizational information systems", *Journal of Strategic Information System*, 4 (2).
- Holton, Bill, Cher Holton (1998), *O Livro de Ouro da Liderança & Chefia*, Portugal, Edições CETOP.
- Horner, David, Peter Day (1995), "Labour and the information society: Trade Union Policies for teleworking", *Journal of Information Science*, 21 (5).
- Hudson, Mike (1999), *Managing without Profit. The Art of Managing Third-Sector Organizations*, England, Penguin Books.
- Instituto para o Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho (IDICT) (1997), *A Questão do Tempo de Trabalho*, Lisboa, IDICT.
- Instituto para o Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho (IDICT) (1999), *Livro Branco dos Serviços de Prevenção das Empresas*, Lisboa, IDICT.
- Instituto Nacional de Administração (INA) (2000), *Moderna Gestão Pública: Dos Meios aos Resultados*. Acta Geral do 2º Encontro INA, Oeiras, INA.
- Instituto Nacional de Administração (INA) (1999), *As Conferências do Marquês: Modernizar a Administração: Uma Visão Exterior, Crítica, Construtiva mas não Complacente*, Oeiras, INA.
- Jardillier, Pierre (1993), *Les Conditions du Travail, Que sais je*, PUF.
- Jesuino, Jorge Correia (1987), *Processos de Liderança*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Justo, Cipriano (2000), *O Estado das Coisas de Estado: Políticas de Saúde em Portugal*, Porto, Campo das Letras.
- Keraudren, Philippe (1995), "Réforme Administrative, Étique e Transparence entre Efficacité et Identité Administratives", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 61 (1).
- Kim, Daniel H.(1993), "The link between individual and organizational learning", *Sloan Management Review/Fall*, Fall.
- Kovács, Ilona, (org.) (1994), *Qualificações e Mercado de Trabalho*, 13, Lisboa, IEFP.
- Lacomblez, Marianne, e outros (1996), *Ergonomia e Antropometria*, Lisboa, Universidade Aberta.
- Landry, Maurice, (1995), "L'ambiguïté comme outil de gestion", *Revue Française de Gestion*, Sep-Oct.,1995.
- Laufer, Romain, Burlaud, Alain, (1982), "Les Paradoxes du Management Public", *Revue Française d'Administration Publique*, 24, Oct.-Dec..
- Levrat, Nicolas, (1999), "L'état démocratique en europe centrale et orientale", *Seminário Internacional Descentralização e Modernidade. Uma Nova Administração para um Novo Século*, Lisboa.
- Liu, Michel (1993), *Approche Socio-technique de l'Organisation*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- Lopes, Ernani, (1999), "Descentralização, globalização & modernidade", *Seminário Internacional Descentralização e Modernidade. Uma Nova Administração para um Novo Século*, Lisboa.
- López, Juan Antonio Pérez (1996), *Fundamentos da Direcção de Empresas*, Lisboa, AESE.
- Lucena, José M (1983), "Assumir o risco em gestão pública", *Revista de Administração Pública*, 6 (21).
- Magalhães, Luís (1996), "Os sinais vitais das organizações", *O Economista: Anuário da Economia Portuguesa*, Lisboa.
- Marques, Jorge, (2000), "Processos de tomada de decisão", *ConferFORUM As Emoções e a Tomada de Decisão*, Lisboa, ConferFORUM.
- Marques, Jorge (1996), "O poder nas organizações", *Organizações e Trabalho*, 15, Junho.
- Marques, Jorge, e outros (1999), *Novas Perspectivas de Gestão*, Lisboa, Editora Pergaminho.
- Marques, Carlos Alves, Miguel Pina e Cunha (org.) (1996), *Comportamento Organizacional e Gestão de Empresas*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Martin, Hans-Peter, Harald Schumann (1998), *A Armadilha da Globalização: O Assalto à Democracia e ao Bem Estar*, Lisboa, Terramar.

## Serviço Público

- Martins, José Lomba, (1991), *Ergonomia, Euro-Empresa e Nova Gestão*, Porto, Univ Portucalense.
- McLagan, Patricia, Nel Christo (2000), *A Nova Era da Participação*, Rio de Janeiro, Campus.
- Meier, Johannes, (1995), “The importance of relationship management in establishing successful interorganizational, systems”, *Journal of Strategic Systems*, 4 (2).
- Mélèse, Jacques, (1992), *Approches Systémiques des Organisations. Vers l'Entreprise à Complexité Humaine*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- Miler, Lawrence M (1993), *De Bárbaros a Burocratas: Estratégias do Ciclo de Vida das Empresas*, Lisboa, Difusão Cultural.
- Ministry of Finance-Public Management Department (2000), *7 Best Practices from Finland: Quality in the Finnish Public Sector*, Helsinki.
- Mintzberg, Henry, (1996), “Managing government, government management”, *HBR*, May-June.
- Mintzberg, Henry, (1995), *Estrutura e Dinâmica das Organizações*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Mintzberg, Henry, (1996) *Le Management Voyage au Centre des Organisations*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- Missão para a Sociedade da Informação (1997), *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*, Lisboa, Ministério da Ciência e da Tecnologia.
- Moreira, José Manuel, (1999), *A Contas com a Ética Empresarial*, Cascais, Principia.
- Moreno, Carlos (2000), *Finanças Públicas. Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos*, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa.
- Moura, Estêvão de (2000), *Gestão dos Recursos Humanos: Influências e Determinantes do Desempenho*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Mozzicafreddo, Juan, (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Nações Unidas (2000), *Decentralization: Conditions for Success. Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent St*, New York, United Nations Publication.
- Nações Unidas (2000), *Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions*, ST/ESA/PAD/SER.E/5, New York, United Nations Publication.
- Neves, Arminda (2001), “Modelos emergentes de organização na Administração Pública”, *IX Encontro Nacional de SIOT – Globalização e Competitividade – Novos Cenários para o Trabalho*, Lisboa, APSIOT, *Organizações e Trabalho* (em publicação).
- Neves, Arminda (2000), “O reforço das competências de gestão na administração pública: o caso da saúde”, *Moderna Gestão Pública*, Oeiras, INA.
- Neves, Arminda, (1999), *Avaliação da Formação Permanente Financiada pelo FSE - 1995/1998*, Lisboa, Intervenção Operacional da Saúde.
- Neves, Arminda (1997), “Novos modelos e práticas de gestão nos serviços públicos: papel dos sistemas de informação e comunicação”, *Seminário de Desenvolvimento Organizacional*, IDICT.
- Neves, Arminda (1995), “Papel da formação para uma nova cultura de gestão na administração pública”, *II Encontro Nacional de Formação da AP*, INA.
- Neves, Arminda, António Filipe (1995), “Tecnologias de informação: um problema ou uma oportunidade para as Autarquias”, *Desenvolvimento Local*, 10, Caixa Geral de Depósitos.
- Neves, Arminda, e outros (1994), *Impactes das Tecnologias de Informação na Administração Pública - Inquérito à Administração Pública Central -1994*, Lisboa, Instituto de Informática.
- Neves, Arminda, (1994), “Tecnologias de informação, modelos de gestão e sócio-organizativos na Administração Pública – Alguns contributos”, *Estudos Aveirenses*, 3, Separata.
- Neves, Arminda (1994), “Impactes das tecnologias da informação na Administração Pública”, *Revista Informação & Informática*, 14, Instituto de Informática.
- Neves, Arminda, e outros (1993), “A experiência de planeamento de sistemas de informação na Administração Pública”, *Revista Informação & Informática*, 12.
- Neves, Arminda, e António Filipe (1993), “As tecnologias de informação e o desenvolvimento autárquico” *Cadernos de Economia*, Out.-Dec..
- Neves, Arminda, (1991), “Gestão da mudança organizacional”, *Revista Dirigir*, 21.

## Serviço Público

- Neves, Arminda, (1989), “Gerir projectos e preparar a mudança”, *Revista Informação & Informática*, 3 e 5, Instituto de Informática.
- Neves, Eurico Correia, (2000), *Da Empresa Industrial à Empresa Inovadora*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Neves, José Gonçalves das (2000), *Clima Organizacional, Cultura Organizacional e Gestão de Recursos Humanos*, Lisboa, Editora RH.
- Neves, Augusto Lobato (1998), *Motivação para o Trabalho. Dos Conceitos às Aplicações*, Lisboa, Editora RH.
- Nevis, Edwin, e outros (1985), “Understanding organizations as learning systems”, *Sloan Management Review*, Winter.
- OCDE (1994), *La Gestion des Performances dans l'Administration: Mesure des Performances et Gestion Axée sur les Résultats*, 3, Paris.
- OCDE, (1997), *La Transformación de la Gestión Pública: Las Reformas en los Países de la OCDE*, Madrid, MAP - Ministerio de Administraciones Públicas.
- OCDE (1995), *Innovative Approach to Administrative Reform. The Portuguese Expérience*, OCDE, Comité PUMA.
- OCDE, (1994), *Performance Management in Government: Performance, Measurement and Results-Oriented Management*, , N°3, Comité PUMA/ Public Management
- Ollivier, D (1990), “La gestion des priorités”, *Travail et Méthodes*, 481, Juin-Juil.
- Ortsman, Oscar, (1992), “Peut-on changer l'organisation de travail et la culture de l'entreprise? ”, *Revue Française de Gestion*, 88, Mars-Mai.
- Oudenaarden, Pieter (2000), ), “The civil service in the Europe of the 15: realities and perspectives: the netherlands”, *Eurofedop Colloquium Civil Service : A Função Pública na Europa e no Mundo. Para onde vai?*, Lisboa.
- Parkin, Frank, (1996), Max Weber, Oeiras, Celta Editora.
- Pasquier-Dorthe, Jacques, Hervé Raynaud (1995), “Un outil d'aide à la décision multicritère”, *Revue Française de Gestion*, Nov.-Dec.
- Patterson, James G. (1998), *Conceitos Fundamentais de Benchmarking*, Monitor.
- Pereira, Orlindo Gouveia (1999), *Fundamentos de Comportamento Organizacional*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Peressini, Christini (1995), “le secteur publique face à la conduite du changement”, *Informatique*, Junho.
- Peretti, J.M (1998), *Recursos Humanos*, Lisboa, Ed Sílabo Lda,.
- Petit, François., Michel Dubois (2000), *Introdução à Psicossociologia das Organizações*, Instituto Piaget.
- Pina e Cunha, Miguel (1998), “Mudança organizacional planeada: algumas questões teóricas e aplicadas”, *Organizações e Trabalho*, 18/19, Dez 97/Jun 98.
- Pina e Cunha, Miguel (1995), “A definição de objectivos na gestão do comportamento organizacional”, *Comportamento Organizacional*, I, (1).
- Pires, A Ramos (2000), *Qualidade*, Lisboa, Ed. Sílabo Lda.
- Pissarra, João (1996), “CSCW e as dimensões não tecnológicas dos sistemas de apoio ao trabalho cooperativo”, *Comportamento Organizacional*, 2 (2).
- Pluchart, Jean-Jaques (1996), “Négociation: leçons chinoises”, *Revue Française de Gestion*, Mars-Avr-Mai.
- Quinn, Robert E (1988), *Beyond Rational Management. Mastering the Paradoxes and Competing Demands of High Performance*, San Francisco - London, Jossey-Bass Publishers.
- Quinn, Robert E., e outros (1995), *Maestria en la Gestion de Organizacional. Un Modelo Operativo de Competencias*, Madrid, Ediciones Diaz Santos.
- Rascão, José (2001), *Sistemas de Informação para as Organizações. A Informação Chave para a Tomada de Decisão*, Lisboa, Edições Sílabo Lda.

## Serviço Público

- Rede Europeia Anti-Pobreza (REAPN) (2000), *Manifesto para uma Europa Inclusiva*, Lisboa, União Europeia, Presidência Portuguesa.
- Reed, Mike (1997), *Sociologia da Gestão*, Oeiras, Celta Editora.
- Rego, Arménio (2000), *Justiça e Comportamentos de Cidadania nas Organizações*, Lisboa, Ed Sílabo.
- Reix, Robert (1995), “Savoir tacite et savoir formalisé dans l'entreprise”, *Revue Française de Gestion*, Sep-Oct.
- Revue Française de Gestion-Dossier (1985), *L'Approche Socio-Economique de l'Entreprise*, 52.
- Revue Française de Gestion – Dossier (1995), *Le Processus de l'Innovation dans l'Entreprise*, 95.
- Revue Française de Gestion Dossier (1992), *Dossier: Le Management Participatif: Un Bilan*, 88.
- Revue Française de Gestion – Dossier (1996), *Crises: La Gestion Responsable*, 19.
- Revue Française de Gestion.- Dossier (1992), *Culture et Management*, 91, Nov.-Dec.
- Robbins, Stephen, Mary Coulter (1998), *Administração*, Brasil, Prentice Hall.
- Rocha, J. A. Oliveira (1991), *Princípios de Gestão Pública*, Lisboa, Editorial Presença.
- Rocha, J. A Oliveira (2000), “Modelos de gestão pública”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I (1), APAPP, pp. 6-16.
- Rodrigues, Ricardo Fabrício (1999), *Organizações, Mudança e Capacidade de Gestão*, Lisboa, Principia.
- Rolo, João Carvalho (1999), *Sociologia da Saúde e da Segurança no Trabalho*, Lisboa, SLE - Eletricidade do Sul, AS.
- Romagni, Patrick, e outros (1999), *10 Instrumentos Chave da Gestão*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Ronai, Maurice (1994), “L'état comme machine informacionnelle (1)”, *Revue Française d'Administration Publique*, 72.
- Rosa, Luís (1994), *Cultura Empresarial. Motivação e Liderança: Psicologia das Organizações*, Lisboa, Editorial Presença.
- Ruivo, Fernando (2000), *O Estado Labiríntico: O Poder Relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*, Porto, Ed. Afrontamento.
- Ruivo, Fernando (2000), *Poder Local e Exclusão Social*, Coimbra, Quarteto.
- Sá, Luís (2000), *Traição dos Funcionários: Sobre a Administração Pública Portuguesa*, Porto, Campo das Letras.
- Sainsaulieu, Renaud (1977), *L'Identité au Travail*, Paris, Presses de la Fondation National de Sciences.
- Salzmann, C., J. Desrousseaux (1992), “Les frais généraus: guide pratique de diagnostic”, *Travail et Méthods*, 495 e 496.
- Sampaio, Jorge (2000), *Quero Dizer-vos*, Lisboa, Editorial Notícias.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998), *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Edições Afrontamento.
- Savall, Henri (1978), “À la recherche des coûts et performances cachés de l'entreprise: pour un diagnostic socio-économique de l'entreprise”, *Revue Française de Gestion*, (18), Nov.-Déc.
- Schneider, William E (1996), *Uma Alternativa à Reengenharia*, Rio de Janeiro, Editora Record.
- Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA) (2000), *Livro de Reclamações - A Administração Vista pelos Utentes*, SMA.
- Secretaria de Estado da Administração Pública (SEAP) (1997), *"Razão" Balanço de um Ano de Atividades (Novembro de 1995 - Dezembro 1996)*, Lisboa, SEAP.
- Secretaria de Estado da Modernização Administrativa (SEMA) (1992), *Res-Pública: Um Olhar sobre a Administração*, Lisboa, SEMA.
- Senge, Peter M (1990), *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization*, Great Britain, Century Business.
- Sennet, Richard, (2001), *A Corrosão do Carácter. As Consequências Pessoais do Trabalho no Novo*

## Serviço Público

*Capitalismo*, Lisboa, Terramar.

Sentin, Jean-Louis (1984), Culture d'Entreprise et Communication Institutionnelle, *Revue Française de Gestion*, 47/48, Set-Oct.

Sérieyx, Hervé (1996), *Face à la Complexité Mettez du Réseau dans vos Pyramides*, Paris, Éditions Village Mondial.

Sérieyx, Hervé (1991), *Le Big Bang des Organisations. Quand l'Entreprise, l'État, les Régions Entrent en Mutation*, Calamann-Lévy.

Shafritz, Jay M., Albert C Hyde, (1999), *Clásicos de la Administración Pública*, México, Fundo de Cultura Económica.

Silva, Ana Cristina, e outros (2000), *O Teletrabalho em Portugal*, 29, Lisboa, Instituto de Emprego e Formação Profissional.

Silva, José Luís de Almeida (1997), *Cerâmica: Um Caso Paradigmático da "Humanofactura". Para uma Visão das Flexibilidades nas Empresas e das Organizações Qualificantes*, Caldas da Rainha, Portugal, CENCAL.

Silva, Luiz Heron da (org.) (1999), *Século XXI Qual Conhecimento? Qual Currículo?*, Brasil, Editora Vozes.

Silveira, Paula, Nelson Trindade (1992), *A Gestão na Administração Pública*, Lisboa, Ed. Presença.

Simões, Jorge Abreu, (1983), "Problemas, objectivos, decisões", *Indústria*, 3 (5), Maio, Lisboa.

Simões, Vitor Corado (1997), *Inovação e Gestão em PME's*, Gabinete de Estudos e Prospectiva, Ministério da Economia.

Simons, P. R. J. (1995), "Learning in organisations", *Comportamento Organizacional e Gestão*, I (2), Lisboa.

Singer, Peter (2000), *Ética Prática*, Lisboa, Gradiva.

Sission, Keith (1994), *Aproximar os Protagonistas - Conceitos e Práticas. A Participação Directa na Mudança Organizacional*, Dublin, Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho.

Sousa, Sérgio (1999), *RH & Tecnologias de Informação*, Lisboa, FCA - Editora Informática.

Stacey, Ralph D (1996), "Criatividade nas organizações: a importância da desordem", *Comportamento Organizacional*, II (1)

Stebel, Paul (1996), "Why do employees resist change?", *Harvard Business Review*, May-June.

Teixeira, Sebastião (1998), *Gestão das Organizações*, Portugal, Mc Graw Hill de Portugal.

The Price Waterhouse Change Integration, (1996), *Better Change. As Melhores Práticas para Transformar a sua Organização*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.

Thévenet, Maurice (1986), *Audit de la Culture d'Entreprise*, Paris, Les Éditions d'Organisation.

Thévenet, Maurice, (1984), "La culture d'entreprise en neuf questions", *Revue Française de Gestion*, Sep-Oct.

Trindade, Nelson (1996), *Vossa Excelência...tu...Sr Ministro ou Estradas, Becos e Atalhos da Democracia*, Lisboa, Átrio.

Vala, Jorge, e outros (1995), *Psicologia Social das Organizações: Estudos de Empresas Portuguesas*, Oeiras, Celta Editora.

Vala, Jorge, Maria Benedita Monteiro (org.) (2000) *Psicologia Social*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Vansina, Leopold S., Tharsi Taillieu (1996), "Reengenharia do processo de negócio ou desenho de sistemas sóciotécnicos em novas roupas?", *Comportamento Organizacional*, 2 (1).

Vários (1995), "La transparence administrative", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 61 (1).

Vasconcelos e Sá, Jorge Alberto Sousa de (1992), *O Curriculum Vitae da Gestão - Oração de Sapiência*, Universidade Técnica de Lisboa.

Vidigal, Luís (1997), *As Tecnologias de Informação na Modernização Administrativa. Modernizar ou Burocratizar Electronicamente?*.



## Serviço Público

- Villafâne, Justo (1998), *Imagem Positiva*, Lisboa, Ed Sílabo Lda.
- Vincent, Charles (1993), *Invitation au Changement à la Française*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- Wielen, J. M. M. Van der (1995), “Desenvolvimentos conceptuais recentes na investigação sobre teletrabalho”, *Comportamento Organizacional*, 1 (2).
- Wilson, Graham (1999), *Os Processos de Mudança nas Empresas. Guia Prático para a Execução e Concretização de Mudanças*, Portugal, Edições CETOP.
- Zawacki, Robert, e outros (1995), “Reenergize you Reengineer”, *Datamation*, July 15.
- Zippelius, Reinhold, (1997), *Teoria Geral do Estado*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Zorrinho, Carlos (1991), *Gestão da Informação*, Lisboa, Editorial Presença.
- Zorrinho, Carlos (1996), *Managing Through Information: "The Trojan Horse" to Modernise Portuguese Public Administration*, ICA Information.
- Zorrinho, Carlos (2001), *Ordem, Caos e Utopia. Contributos para a História do Século XXI*, Lisboa, Editorial Presença.
- Zorrinho, Carlos, e outros (1999), *Novas Cartografias. Geopolíticas para o Século XXI*, Lisboa, Fenda Edições.

**ANEXOS**

## A. GLOSSÁRIO DE CONCEITOS UTILIZADOS

(Aplicáveis, por vezes com adaptações/especificações, ao contexto da Administração Pública)

*Actividade*: conjunto de tarefas inerentes à prossecução de uma competência resultante da missão de um serviço/organismo, à qual são afectos recursos próprios, cujo fim exige uma decisão específica; *ou* conjunto articulado de tarefas realizadas por um grupo ou conjunto de pessoas, com recursos próprios e objectivos temporalmente fixados de acordo com as necessidades, prioridades e recursos disponíveis.

*Administração*: órgão que superintende ao funcionamento de uma organização, definindo e fazendo aplicar normas.

*Administração Pública*: conjunto de entidades ou organismos articulados em função dos domínios ou sectores da acção governativa, que concretizam o papel do Estado de acordo com os programas de governo.

*Administrar*: acto de fazer assegurar o funcionamento de uma situação ou a obtenção e uso de um recurso de acordo com normas.

*Apetência*: gosto pela função, características pessoais que fazem com que a pessoa se adeque à mesma.

*Área de Actuação/Negócio*: realidade ou subsistema social integrante do sistema objecto de acção de uma organização, caracterizada por uma determinada necessidade e/ou população-alvo, potencialmente objecto de acção da mesma, carecendo, face às suas especificidades, de actuações próprias e exprimindo-se sob a forma de substantivos.

*Arquitectura da informação*: conjunto de sub-sistemas compostos por informação afim, articulados de acordo com a origem e actualização da mesma, representando, assim, os fluxos informacionais dentro da organização e respondendo a quem cria ou importa, quem usa e garante a actualização e armazenamento da informação.

*Avaliação*: acto de apreciação dos resultados da acção, à luz da sua relação com os objectivos fixados, os recursos consumidos e os efeitos produzidos na realidade sobre a qual a mesma recaiu.

*Bem*: produto resultante da acção de uma organização traduzido num objecto material susceptível de ser obtido.

*Bem público*: bem dificilmente disponibilizado pelo mercado, por ser indivisível por utilizadores, como a defesa ou a iluminação pública, sendo difícil excluir alguém do seu uso.

*Cargo*: lugar desempenhado por uma pessoa numa organização a que correspondem direitos e deveres face aos outros.

*Ciclo de gestão:* conjunto de etapas com influências recíprocas, capazes de garantir a fixação de objectivos, a execução dos mesmos pela mobilização dos diferentes tipos de recursos organizacionais necessários e a avaliação dos resultados obtidos .

*Ciência administrativa:* saberes estruturados relativos à forma de garantir o funcionamento e desenvolvimento das organizações, independentemente da sua natureza.

*Cliente:* destinatário actual ou potencial da acção de uma organização tendo acesso aos seus produtos por uma relação de mercado.

*Clima organizacional:* estado do corpo social de uma organização ou de uma situação de trabalho.

*Competência:* saber aplicável, quer ao nível do saber fazer, quer do saber estar ou do saber ser, concretizada na capacidade de mobilização efectiva dos recursos.

*Confiança:* crença em pessoas ou sistemas abstratos na base de um “impulso de fé” que põe entre parênteses a ignorância ou a falta de informação.<sup>92</sup>

*Cultura organizacional:* conjunto de valores e crenças que predominam numa organização resultantes da sua história, em particular das práticas acumuladas de liderança e que influenciam a forma de decidir, pensar e aprender na mesma.

*Desenvolvimento organizacional:* processo de procura constante de adaptação da organização aos desafios externos e de realimentação da sua dinâmica interna, actualizando estruturas e comportamentos.

*Destinatários:* aqueles a quem se dirige a acção, independentemente do tipo de relação estabelecida com o produtor da mesma.

*Diagnóstico organizacional:* determinação do estado da organização, tendo por referência os desafios com que se confronta, face à leitura da sua identidade e missão específica, quer ao nível dos resultados, quer do grau de satisfação e coesão internos.

*Direcção:* órgão responsável pela gestão ou condução da organização ou serviço.

*Domínios de acção governativa:* grandes áreas de intervenção do Estado através das quais são garantidos o desenvolvimento integrado do País e a sua soberania e coesão interna.

*Eficácia:* capacidade de realização dos objectivos fixados; relação entre os resultados (produtos – bens e/ou serviços) obtidos e os objectivos fixados.

*Eficiência:* capacidade de rentabilização dos recursos; relação entre o valor atribuído aos produtos obtidos e o valor dos recursos consumidos para o efeito.

---

<sup>92</sup> Giddens (1997), *Modernidade e Identidade Pessoal*, Celta.

## Serviço Público

*Entidade:* qualquer tipo de forma de organização da acção/trabalho, desde uma organização, no sentido de organização produtiva (empresa ou organismo público), a comissão/conselho, estrutura de missão ou projecto, fundação.

*Ergonomia:* adaptação das condições de trabalho, incluindo condições materiais e ambientais, ao homem e grupo de trabalho.

*Espiral de Gestão:* conjunto de funções inerentes à prática de gestão, concretizadas pelo desenvolvimento, de forma interactiva, de fases ou etapas, que têm sentido pelo seu contributo mais do que pela sua sequencialidade, e se desenvolvem no tempo acumulando conhecimento e experiência.

*Estratégia:* linha de actuação de uma organização/serviço face a metas ou alvos a atingir de acordo com a leitura da sua missão (objectivos estratégicos), de acordo com a avaliação sistemática das oportunidades e ameaças (gestão estratégica) e uma visão de futuro decorrente de uma análise prospectiva do seu campo de acção e ambiente externo (pensamento estratégico)

*Estrutura:* conjunto de infra-estruturas, factores/componentes, de natureza material e imaterial em que assenta o funcionamento da organização, incluindo componentes físicas (arquitectura física e tecnológica), demográficas (estrutura demográfica), organizativas (estrutura orgânica), informacionais (arquitectura de informação), financeiras (estrutura orçamental) e culturais (cultura) .

*Estrutura orgânica:* conjunto de órgãos e serviços e suas relações, que conferem capacidade à da acção de uma organização.

*Finalidade:* característica essencial do estado desejável do sistema que é objecto de actuação e que, no contexto organizacional, constitui o elemento central da missão de uma organização.

*Forma de intervenção:* modo como a organização age sobre os subsistemas ou áreas/domínios de actuação, concretizadas ou não em populações-alvo, de modo a obter os resultados visados, exprimindo-se sob a forma de verbos ou acções.

*Organização do trabalho:* maneira como se articulam os postos de trabalho ou funções de modo a garantir a produção dos bens ou serviços ou o desempenho funcional.

*Função:* finalidade interna a uma organização necessária ao desempenho da sua missão. São funções as funções básicas directiva, de produção, de gestão de recursos, que se subdividem em sub-funções.

*Gerir:* acto de garantir o funcionamento e sobrevivência/reprodução de uma organização ou serviço ou de uma realidade social.

*Gestão:* função responsável pelo funcionamento regular e pela sobrevivência futura de uma organização ou serviço, adequando a sua actuação e o estado dos recursos pertinentes. (ver relação com administração).

## Serviço Público

*Gestão estratégica:* função desenvolvida com vista à sobrevivência com sucesso da organização, tendo em conta os desafios externos (oportunidades e ameaças) e o estado de coesão interna.

*Gestão corrente:* função garante da fixação, prossecução, acompanhamento, controlo e avaliação dos objectivos e do estado da organização/serviço em cada conjuntura, de acordo com a estratégia fixada para o seu desenvolvimento

*Gestão operacional:* função que visa garantir a execução dos objectivos operacionais fixados, de acordo com os recursos afectos aos mesmos.

*Identidade de uma organização:* conjunto de elementos essenciais que permitem a caracterização de uma organização em relação ao seu meio envolvente, (incluindo outras organizações), definindo a sua razão de ser e os limites de acção.

*Imagem organizacional:* modo como a organização é vista, quer pelos seus colaboradores, quer pelas diferentes entidades que com ela se relacionam, formulando juízos de valor sobre a sua razão de ser e a sua acção.

*Imagem interna:* juízo de valor sobre a organização formulado pelos que nela trabalham a partir de diferentes variáveis organizacionais, de acordo com o seu posicionamento interno.

*Imagem externa:* modo como a organização é vista do exterior, por todos os que com ela se relacionam directa e indirectamente e influenciam, de alguma forma, o seu funcionamento, quer ao nível da conformidade com a missão que a organização assume, quer ao nível da avliação da avaliação do modo como a prossegue.

*Impacto:* efeito(s) obtido(s) numa dada realidade pela sequência de uma acção ou conjunto de acções.

*Inovação:* mudança provocada numa realidade, traduzida na incorporação de novos elementos capazes de fazer face a novos desafios ou de resolver problemas existentes.

*Instituição:* organização ou norma que enquadra a acção colectiva. O papel das instituições nas sociedades modernas relaciona-se com o desenvolvimento dos sistemas sociais que organizam vastas áreas do ambiente material e social em que vivemos.

*Liderança:* capacidade de influenciar a acção de terceiros no sentido de os fazer contribuir de forma voluntária, activa e criativa para objectivos comuns.

*Limites organizacionais:* fronteiras que delimitam o grau de autonomia de uma organização, resultante da sua inserção em metasistemas ou do seu enquadramento orgânico e/ou institucional.

*Medidas de política:* decisão de acção inerente a uma política pública, tendente a dar resposta a uma necessidade social da responsabilidade da acção do Estado

## Serviço Público

*Meta informação:* grandes tipos de informação, tendo em conta a natureza e tipo de informações de que uma organização se serve, que ajudam a modelar e a criar um quadro de referência e uma linguagem comum.

*Meta sistema:* sistema maior de que faz parte ou onde se integra o sistema que está a ser objecto de análise.

*Microcultura organizacional:* conjunto de valores e crenças específicos de um grupo de indivíduos que pertencem à organização, resultante da pertença a uma estrutura ou sector com características próprias.

*Missão:* razão de ser de uma organização e que define a sua responsabilidade específica na evolução e/ou mudança de estado de um sistema que é seu objecto de intervenção.

*Modelo organizacional:* princípios que enformam o modo como a organização divide e integra o trabalho, expressos em unidades básicas de trabalho e em formas de coordenação e comunicação internas.

*Motivação:* grau de interesse e implicação no trabalho decorrente da adequação das características pessoais à natureza intrínseca ao mesmo.

*Mudança organizacional:* conjunto de medidas de melhoria no estado da “organização-aparelho” necessárias para suportar o desenvolvimento estratégico da organização, enquanto instituição com uma missão e identidade própria face ao exterior.

*Objectivo:* alvo ou meta a atingir; resultado fixado como desejável e realizável num determinado período de tempo e susceptível de ser avaliado.

*Objectivos estratégicos:* alvos ou metas a atingir a médio/longo prazo, que alteram o estado do sistema que é objecto da acção, cuja concretização é susceptível de avaliação.

*Objectivos operacionais:* resultados fixados para a acção a desenvolver que contribuem para um ou mais objectivos estratégicos, considerados desejáveis, realizáveis e susceptíveis de avaliação.

*Orçamentação:* tarefa de avaliação dos recursos financeiros necessários à concretização de planos ou programas de acção ou de projectos ou de actividades.

*Orçamento:* instrumento de fixação das receitas e despesas previstas, de acordo com grandes rubricas, relacionadas com a origem e/ou a afectação dos recursos financeiros.

*Organismo:* realidade social responsável por uma finalidade em função da qual congrega e articula recursos; sinónimo de organização.

*Organização:* conjunto articulado de recursos com vista à prossecução de uma ou mais finalidades, que justificam a sua razão de ser.

## Serviço Público

*Padrão:* quadro de referência, socialmente construído, para a avaliação do estado de uma realidade social ou organizacional, resultante de análises técnicas e /ou juízos de valor sociais.

*Papel:* tipo genérico de acção exercida por uma organização, serviço ou pessoa junto dos destinatários da sua acção e que traduz o tipo de responsabilidade que lhe está reservada (garantir o estado / contribuir com) e que se concretizará em formas de intervenção específicas, em cada conjuntura concreta.

*Parceria:* relação estabelecida com terceiros para a prossecução de finalidades ou objectivos comuns.

*Pensamento estratégico:* capacidade de reflexão prospectiva, que avalia e tira partido para a acção concreta das oportunidades e ameaças inerentes ao campo de acção específico e ao ambiente externo em geral.

*Perfil profissional:* conjunto de competências, atitudes e comportamentos definidos como necessários para o exercício de funções próprias de um grupo de profissões afins, de uma profissão ou de um posto de trabalho.

*Planeamento:* etapa do processo de gestão, responsável pela fixação de objectivos e programação da sua execução, incorporando, ou não, a afectação de meios e a orçamentação.

*Planeamento estratégico:* acção tendente à definição e à programação da acção da organização de acordo com objectivos capazes de garantir a sua sobrevivência futura.

*Plano de acção:* conjunto de projectos e actividades, articulados ou não em programas, de acordo com os objectivos estratégicos fixados e afectando os recursos necessários à concretização, programada, dos objectivos operacionais necessários à concretização dos mesmos.

*Políticas organizacionais:* linhas de actuação da organização, relativamente aos seus recursos internos ou a comportamentos externos, decorrentes da estratégia definida.

*Políticas públicas:* linhas de acção governativa dirigidas a áreas ou domínios específicos de intervenção, visando a resolução de problemas e/ou a resposta a necessidades sócio-económicas ou relativas à soberania do Estado.

*Posto de trabalho:* conjunto de tarefas associadas pela sua afinidade ou grau de complexidade a que corresponde um perfil profissional.

*Processo de gestão:* conjunto de dinâmicas de acção com vista à definição e partilha de objectivos concretizadores da missão de uma organização, à congregação dos recursos organizacionais necessários à implementação dos mesmos e à avaliação dos resultados obtidos, na perspectiva da resposta às necessidades e expectativas e de rentabilização dos meios.

*Processo produtivo:* modo como se dispõem as actividades e tarefas e se organizam os recursos necessários à produção de bens e serviços.



## Serviço Público

*Produtividade:* capacidade de fazer o máximo com o menor custo, ou seja, de garantir a máxima eficácia e eficiência na organização.

*Produto:* bem ou serviço resultante da acção, pelo desenvolvimento de uma forma de intervenção sobre uma realidade, área ou domínio de actuação.

*Programa:* conjunto de projectos e actividades relacionadas com um objectivo estratégico, uma área ou domínio de acção ou uma forma de intervenção da organização, que constitui parte do plano de acção de uma organização ou concretiza uma política.

*Programação:* calendarização da execução de um plano ou programa de acção, bem como de um projecto ou actividade, afectando os recursos necessários à sua realização.

*Projecto (sentido organizacional):* conjunto de tarefas visando um objectivo claro, a concretizar em tempo pré-definido, para o qual são afectos temporariamente os recursos previstos como necessários; ou forma de organização do trabalho com vista à obtenção de um objectivo ou produto concreto, num período de tempo previamente fixado, para o qual será constituída uma equipa temporária de trabalho e serão adjudicados recursos financeiros e materiais estimados como adequados.

*Qualidade:* estado ou características de um produto, processo ou situação de trabalho, que lhes conferem uma apreciação positiva, de acordo com as expectativas ou padrões definidos ou construídos socialmente sobre os mesmos.

*Recursos materiais:* conjunto de bens de natureza física ao serviço de uma organização e/ou finalidade, desde bens móveis e imóveis, aos bens de consumo corrente e ao parque tecnológico.

*Rede:* conjunto de elementos em interacção, de cuja complementaridade depende a realização de um propósito ou de uma finalidade comum.

*Satisfação:* estado de bem estar das pessoas na situação de trabalho decorrente das condições em que o mesmo se desenvolve e das contrapartidas recebidas.

*Sectores de acção governativa:* sub-domínios de acção, decorrentes da diversidade intrínseca a cada domínio (soberania, condições e qualidade de vida, conhecimento, questões sociais, questões económicas)

*Serviço:* estrutura da organização responsável por uma função ou papel específico; ou: resultado da acção de uma organização (produto), traduzido num valor incorpóreo; tipo de produto da acção que não se traduz num bem enquanto realidade física. Serviço público: organismo da Administração Pública cuja acção permite a disponibilização de um produto dirigido à colectividade pelo Estado.

*Sistema:* conjunto determinado de elementos idiscretos (ou componentes) interligados ou em interacção.

*Sistema de Coordenação:* conjunto coerente de formas de garantir a integração das actividades desenvolvidas pelas pessoas, grupos e estruturas internas e externas à organização e que concretizam a sua missão.

## Serviço Público

*Sistema de Comunicação:* conjunto de processos, canais e conteúdos garantes das trocas de informação necessárias à prossecução da actividade da organização.

*Sistema de Informação:* conjunto de acções e recursos responsáveis por garantir a informação necessária à tomada de decisão e à produção dos bens e serviços.

*Sistema de gestão de recursos:* conjunto de pessoas e recursos responsáveis por garantir que a organização dispõe dos meios adequados à prossecução dos objectivos fixados para cumprir a sua missão.

*Sistema directivo:* conjunto de pessoas e recursos responsáveis por garantir o funcionamento e o desenvolvimento da organização, enquanto entidade com uma missão e um conjunto articulado de meios ao serviço da mesma.

*Sistema objecto:* realidade sobre a qual se actua, onde se localiza o conjunto de necessidades e/ou destinatários da acção.

*Sistema produtivo:* conjunto articulado de pessoas e recursos ao serviço da função responsável pela produção dos bens e serviços que concretizam a missão/finalidade de uma organização/serviço.

*Sistema social:* conjunto de elementos interligados, que cumprem uma finalidade de carácter social, em interacção com o meio envolvente; *ou*, organização de uma grande área do ambiente social que visa garantir a confiança necessária ao desenvolvimento das relações sociais que se operam no seu contexto e a reprodução do próprio sistema.

*Subcultura:* conjunto de valores e crenças específicos de um grupo profissional, trazendo para o interior da organização traços culturais próprios.

*Subsistema:* parte de um sistema, que garante por si uma subfinalidade deste, e articula diferentes elementos ou componentes em interacção.

## **B. INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO ORGANIZACIONAL EXEMPLOS**

B.1. Diagrama de Análise de Funções – Sistema Objecto

Colocar Figura B1, actualmente em papel ,numa folha inteira.

B.2. Diagrama de Análise de Funções – Sistema Organização

Colocar Figura B2, actualmente em papel ,numa folha inteira.

B.3. Grau de Realização da Missão – Sistema Objecto

Colocar Figura B3, actualmente em papel ,numa folha inteira.

B.4. Grau de Realização da Missão – Sistema Organização

Colocar Figura B4, actualmente em papel ,numa folha inteira.

B.5. Ficha de Problema

Colocar Figura B5, actualmente em papel ,numa folha inteira.

B.6. Articulação Lógica entre as Recomendações – Sistema Objecto (Diagrama síntese)

Colocar Figura B6, actualmente em papel ,numa folha inteira.

B.7. Articulação Lógica entre as Recomendações – Sistema Organização (Diagrama síntese)

Colocar Figura B.7, actualmente em papel ,numa folha inteira.

## C. PERCURSOS FORMATIVOS PARA DIRIGENTES DA SAÚDE

### C.1. Responsáveis de centros de saúde de terceira geração

Os novos centros de saúde ou centros de saúde de terceira geração constituíam uma figura criada pelo Decreto-Lei nº 157/99, visando dotar estas estruturas de “personalidade jurídica e criando um nível de gestão local, com base numa matriz organizacional, simultaneamente flexível e funcional, no respeito de uma hierarquia técnica efectiva”. Os centros de saúde ou associações de centros de saúde são assim consideradas “pessoas colectivas de direito público...dotadas de autonomia técnica, administrativa e financeira e património próprio, sob superintendência e tutela do Ministro da Saúde”<sup>93</sup>

Assume-se como seu “objectivo primordial a melhoria do nível de saúde da população” da área geográfica por eles abrangida, incluindo “a promoção e a vigilância da saúde, a prevenção, o diagnóstico e o tratamento da doença, através do planeamento e da prestação de cuidados, bem como do desenvolvimento de actividades específicas dirigidas, globalmente, ao indivíduo, à família, a grupos especialmente vulneráveis e à comunidade”.<sup>94</sup>

Esta formação deveria abranger os responsáveis de topo dos centros de saúde, ou associações de centros de saúde, ou seja, os elementos dos conselhos de administração, incentivando-se a participação de todos os seus elementos, de modo a facilitar a implementação dos adquiridos na formação.

As experiências piloto iniciaram-se com dirigentes de topo dos centros de saúde cuja evolução para o novo estatuto estava prevista pelas administrações regionais de saúde, apoiando assim a sua implementação.

O percurso formativo delineado para os dirigentes de topo dos centros de saúde, particularmente para os novos centros de saúde dotados de autonomia, desenvolvia-se à volta de objectivos formativos norteados por três grandes *orientações estratégicas*:

- promover a saúde e prevenir a doença;
- melhorar a prestação de cuidados de saúde;
- aumentar os ganhos em saúde.

#### Percurso Formativo CS Objectivos

**Colocar a figura, que ainda está em papel e em ficheiro power point, com o mesmo nº de referência (no caso da versão em papel), de modo a acompanhar o texto respectivo. O mesmo para todas as figuras deste anexo C.**

Fig. C.1.

<sup>93</sup> Ver Decreto-Lei nº 157/99, de 10 de Maio, introdução e nº1 do artigo 3º.

<sup>94</sup> Idem, nºs 1 e 2 do artigo 2º

## Serviço Público

De facto, a concretização destas orientações pressupunha capacidades acrescidas de gestão tendo em vista, nomeadamente, e de acordo com uma lógica de gestão:

- promover a evolução e a inovação;
- estimular o trabalho na comunidade;
- adequar as formas de organização do trabalho;
- promover o trabalho em equipa e parceria;
- aumentar a motivação e o envolvimento;
- elaborar planos de acção e rentabilizar recursos;
- aumentar a capacidade de gestão financeira;
- promover a melhoria contínua da qualidade;
- promover a avaliação e a obtenção de resultados.

A formação deveria contribuir para estes objectivos e orientar o reforço de competências nestes sentidos.

Assim, o percurso formativo desenvolver-se-ia, de acordo com a filosofia e metodologia atrás referidas, em *oito etapas* (de acordo com gráfico junto e agregando numa só etapa a adequação das formas de organização do trabalho com o trabalho em equipa e em parceria, pela sua afinidade de conteúdos) interactivas, no sentido do reforço progressiva de competências de natureza técnica e comportamental, centradas em domínios específicos em cada uma, mas de valor somativo. Ou seja, um objectivo iniciado numa etapa não se esgotaria na mesma, antes se iria reforçando ao longo do percurso.

### Percurso Formativo CS Etapas

Fig.C.2

De salientar que, apesar da lógica inerente ao percurso proposto, esta não é a única lógica possível. Trata-se apenas de um percurso com sentido e capaz de suportar o que foi identificado como os principais contributos da formação, com aderência ao processo desenvolvido pelo dirigente ao longo do seu exercício de gestão.

O contributo específico da formação para *promover a evolução e inovação*, etapa 1, poderia utilizar conteúdos (a título meramente de exemplo e com concretizações determinadas por cada grupo concreto) de acordo com a seguinte sequência lógica:

- reflexão sobre a evolução e conteúdo dos *cuidados de saúde primários*, nas suas dimensões, relevância actual, orientações internacionais (OMS e outras instituições internacionais relevantes), análises comparativas de políticas e acções, perspectivas inerentes à Lei de Bases da Saúde em Portugal, estratégia definida para a saúde;
- análise da *estratégia de saúde* na sua dimensão global, pertinência e coerência intrínseca, desafios, particularmente para os cuidados de saúde primários e centros de saúde a nível da prevenção e tratamento da doença, articulações;
- clarificação dos *objectivos estratégicos* globalmente definidos e em particular para os centros de saúde e avaliação dos seus reflexos na acção

## Serviço Público

de cada centro em função das suas particularidades, conceito de políticas, estratégia, objectivos estratégicos e sua operacionalização;

- relação entre os objectivos estratégicos e as medidas de *reforma da administração da saúde*, como redes de referência hospitalar, novo modo de olhar o papel, funcionamento e gestão do centros de saúde, sistemas locais de saúde;
- a necessidade de *respostas inovadoras* ao nível da acção e modelos organizacionais e de gestão, face aos novos desafios e políticas, passando pela análise do ambiente (com técnicas de apoio) e identificação de desafios;
- o conteúdo, razão de ser e valor acrescentado dos “*centros de saúde de terceira geração*”, centros com maior autonomia e responsabilidade gestórias, e análise da sua capacidade de criação de condições adequadas de resposta institucional aos novos desafios;
- conceito e caracterização, no concreto, da identidade e missão de um centro de saúde, em geral, e de cada centro de pertença dos dirigentes participantes no projecto formativo.

### Percurso Formativo CS

#### 1ª Etapa

#### Fig. C.3.

A articulação entre a formação em sala e a acção far-se-ia pela aplicação, em sede de cada organização, da metodologia de análise aplicada com envolvimento dos colaboradores e, eventual apoio, se solicitado, de especialistas externos ou mesmo internos, face a uma experiência mais desenvolvida na questão em causa.

O arranque da etapa seguinte far-se-ia com avaliação dos construídos até ao momento, dificuldades e sucessos, globalizada a experiência de cada um face aos resultados do conjunto. Os instrumentos assim construídos deveriam ir sendo aperfeiçoados e disponibilizados em acções ou apoios posteriores.

A intervenção ao nível comportamental decorreria, em grande parte, para além do tratamento de matérias específicas, como se verá mais adiante, da própria metodologia utilizada em sala e no apoio/consultoria, bem como no desenvolvimento de práticas de partilha, incentivo e apoio mútuo.

Para *estimular o trabalho com a comunidade*, etapa 2, eram considerados como conteúdos de análise:

### Percurso Formativo CS

#### 2ª Etapa

#### Fig. C.4

- a identificação da *inserção do centro de saúde* numa área geográfica concreta, onde actuam outras entidades com responsabilidades directas ou indirectas no estado de saúde da população, articulações de papéis, nomeadamente com o sistema local de saúde e os hospitais;

## Serviço Público

- a caracterização do *estado de saúde da população*, a partir dos problemas, necessidades e expectativas da população de acordo com bateria de indicadores a fixar em função da experiência dos participantes e outras, da avaliação do estado de utilização do serviço de saúde, incluindo a imagem externa deste e do grau de satisfação dos utentes e de outros grupos representativos;
- os conceitos e a análise da evolução das *áreas de actuação e das formas de intervenção*, com destaque para a promoção e vigilância da saúde e a prevenção e tratamento da doença, tendo em conta a experiência de cada participante e a aplicação, no contexto do processo de gestão em cada situação particular, com incentivo, mais uma vez, a resultados aplicados após a acção em sala;<sup>95</sup>
- conceito e fixação de uma *estratégia de acção*, inserida na estratégia de saúde já analisada, através da elaboração de cenários estratégicos a partir da leitura da missão (já aplicada no terreno, em cada centro) e identificação de critérios de escolha, incluindo factores críticos de sucesso e análise de oportunidades e ameaças externas e pontos fortes e fracos internos, bem como técnicas de tomada de decisão, nomeadamente de decisão participada, tendo em conta as condições de efectivação;
- fixação de *objectivos de saúde* para um centro de saúde, a partir do conceito de objectivo (estratégico e operacional) e da estratégia definida, primeiro como exercício simulado em sala e depois na realidade de cada centro de saúde.

Na etapa 3, *adequar formas de organização do trabalho e promover o trabalho em equipa e em parceria*, pretendia-se, ajudar a encontrar as melhores formas da organização se adaptar às exigências externas, assumidas na sua própria estratégia de acção, não a partir apenas de modelos de referência mas também dos problemas e dificuldades concretas.

### Percurso Formativo CS

#### 3ª Etapa

#### Fig. C.5

Assim, era definido o seguinte caminho lógico:

- análise dos *problemas de funcionamento*, face às exigências do estado de saúde da população (analisadas na etapa anterior e reforçadas nesta, de acordo com a perspectiva cumulativa atrás referenciada) e o modelo organizacional instalado;
- reforço da análise da capacidade do *modelo organizacional* definido para os centros de saúde de terceira geração responder aos problemas concretos e como gerir a sua aplicação potenciando esta capacidade de resposta;
- análise das dificuldades de implementação do novo modelo e de soluções organizativas a nível de processos produtivos concretos, a partir do conceito, abordagens e caracterização das *culturas organizacionais* e análise dos valores a desenvolver e a ultrapassar;

<sup>95</sup> Ver conceitos em anexo e desenvolvimentos na II parte.

## Serviço Público

- análise das potencialidades das *tecnologias de informação e comunicação* no desenvolvimento dos novos modelos organizacionais e de formas de organização do trabalho mais desejáveis, a partir da sua caracterização e contacto com exemplos inovadores;
- significado, papel e exigências no estabelecimento de *parcerias*, exemplos, análise de potenciais parceiros, características do trabalho em parceria, novos instrumentos na gestão de parcerias;
- análise do *trabalho em equipa*, problemas e potencialidades, resistências culturais, incentivos, condições de sucesso, incluindo gestão de conflitos e complementaridades.

Começa a ficar suficientemente clara a materialização da articulação da componente técnica e comportamental da formação, da aprendizagem teórico/conceptual e da aplicação prática, do recurso a especialistas externos, em matérias específicas na área da gestão e mesmo da gestão na saúde, em paralelo com a valorização do saber acumulado internamente, posto na própria formação ao serviço dos outros.

Na etapa 4, *aumentar a motivação e o envolvimento*, procura-se potenciar as ferramentas de gestão acessíveis ou exigidas aos dirigentes, no sentido de garantir a motivação e o envolvimento indispensáveis a um bom desempenho organizacional e à adequação e qualidade dos serviços prestados.

## Percurso Formativo

### 4ª Etapa

#### Fig. C.6.

Parte-se fundamentalmente dos modelos de direcção, da capacidade de resposta às necessidades e expectativas dos profissionais e da avaliação de desempenho individual e de grupo, procurando tirar da mesma consequências úteis. Assim, abordar-se-iam as seguintes matérias:

- conceito, papel e limitações da *avaliação de desempenho* individual e de grupo na Administração Pública e nos serviços de saúde;
- *factores de desempenho*, nomeadamente relações com a qualidade da direcção e liderança, a motivação e satisfação no trabalho, tendo em conta as necessidades e expectativas presentes nos diferentes grupos profissionais em presença;
- tipologias de *necessidades e expectativas* e sua aplicação às situações reais, permitindo identificar factores de motivação e satisfação no trabalho e caracterizar o clima organizacional e encontrar fontes de melhoria;
- análise dos *modelos de direcção*, com particular destaque para a identificação e caracterização de perfis e práticas de liderança situacionais e sistemas de coordenação e participação;
- técnicas de *comunicação, participação e concertação* de objectivos e desenvolvimento de sistemas de informação e comunicação de suporte à participação e a um desempenho mais implicado e de maior qualidade;
- *sistema de incentivos e retribuições* de natureza material e imaterial, tendo presente a legislação de pessoal geral à função pública e específica da saúde e, nomeadamente, dos novos modelos organizacionais;



## Serviço Público

- critérios e aplicação da *avaliação de desempenho* como instrumento de gestão, limitações e consequências no tocante aos planos de desenvolvimento, incluindo medidas de formação profissional;
- avaliação dos *perfis profissionais* existentes e necessários face à estratégia de saúde e organizacional e plano de ajustamento;
- *plano de formação*, conceito, inserção no plano de desenvolvimento organizacional e de desenvolvimento profissional, modalidades formativas, entidades promotoras, parcerias.

Na 5ª etapa o assento tónico era posto na concretização de um *plano de acção* capaz de responder aos desafios, realista e incentivador da dinâmica organizacional e na *rentabilização dos recursos organizacionais*. Após uma fase de reflexão sobre o estado das pessoas na organização, como recurso estratégico, os dirigentes centrar-se-iam nos objectivos organizacionais, concretizando a estratégia definida e tendo presente o estado da organização.

### Percurso Formativo CS

#### 5ª Etapa

#### Fig. C.7.

Assim, percorrer-se-ia o seguinte caminho:

- partindo e reforçando, mais uma vez, elementos tratados em etapas anteriores, neste caso, os objectivos definidos na 2ª etapa, procurar-se-ia *identificar os recursos* susceptíveis de serem colocados ao seu serviço, quer recursos internos a cada centro de saúde, quer da comunidade onde este se insere e, no respectivo sistema local de saúde quando em funcionamento;
- reforçar, com uso de técnicas próprias, a capacidade de *negociação* de recursos e a relação objectivos/meios, nomeadamente com treino de condução de reuniões de negociação e concertação, precedida da precisão de conceitos;
- conceito rigoroso da figura de *projecto*, sua definição, programação e gestão, com particular realce para projectos inovadores;
- conceito de *acção ou actividade* e fixação de objectivos temporais que norteiem a acção;
- conceito e identificação de *programas de acção*, incluindo o programa de desenvolvimento/ inovação organizacional;
- estrutura e concretização do plano como instrumento dinâmico de gestão da acção;
- formas de *dinamização do plano*, como responsabilidade do sistema de direcção, com acompanhamentos e avaliações regulares, permitindo medidas correctivas e de melhoria.

Esta etapa deveria ser acompanhada, no terreno, pelo desenvolvimento de um processo dinâmico de planeamento, mobilizando a organização, apoiado, se necessário, como se tem vindo a dizer, reforçando ele próprio lideranças internas.

A gestão adequada dos recursos, nomeadamente na sua expressão financeira, é condição hoje vital na sobrevivência do sistema nacional de saúde, não podendo ser

## Serviço Público

negligenciada em nenhuma das suas organizações. Os gastos em saúde não só são muito elevados, como é sobejamente falado, como tendem a aumentar face ao crescimento de novas exigências, e, sabe-se que a gestão financeira em serviços de saúde tem factores de complexidade acrescida por comparação mesmo com outras organizações públicas, e a capacidade de gestão e controlo financeira é muito frágil. Não admira, pois, que na reforma da administração da saúde esta dimensão estivesse muito presente e tivesse reflexos na formação dos dirigentes.

### Percurso Formativo CS

#### 6ª Etapa

#### Fig. C.8.

A etapa 6, incidia sobre como *aumentar a capacidade de gestão financeira*, sendo abordada, para os dirigentes dos centros de saúde, do seguinte modo:

- análise dos *custos das acções*, a partir da identificação de indicadores de custos pertinentes, face à experiência global do ministério a partir dos serviços centrais e de experiências concretas em serviços de saúde nacionais e estrangeiros, nomeadamente, e de forma mais recente, pelas agências de contratualização;
- estimativa de *custos dos programas* de acção a partir daqueles custos e de análises históricas;
- técnicas de análise e aplicação da *avaliação custo-benefício* das acções e programas tendo em conta a análise prospectiva dos seus efeitos e a estimativa de custos, encarando, de forma criativa, programas, acções e formas de concretização dos mesmos, alternativas;
- elaboração de *orçamentos* para os planos fixados – orçamento programa;
- técnicas de fundamentação e *negociação do orçamento-programa*;
- *contrato-programa*: conceito, exemplos, papel;
- acompanhamento da *execução do contrato-programa* na sua componente física e financeira, papel da contabilidade analítica, montagem de um sistema de contabilidade analítica, sistema de controlo de custos.

De salientar não ser objectivo do percurso formativo dotar os dirigentes de competências técnicas em áreas específicas da gestão, nomeadamente de recursos incluindo gestão financeira, mas sim da capacidade de solicitar e controlar estas dimensões específicas do funcionamento organizacional. Neste sentido, e partindo do pressuposto da dotação própria ou de apoio de especialistas nestas matérias, era preocupação garantir aos dirigentes de topo a sensibilidade e capacidade de análise e exigência e controlo financeiro e de uso dos recursos.

Na 7ª etapa do percurso formativo que, relembra-se, duraria de um a dois anos, considerando acções de reforço, era objectivo contribuir para *promover a melhoria contínua da qualidade*, objectivo relevante na estratégia de saúde.

### Percurso Formativo CS

#### 7ª Etapa

## Serviço Público

Fig. C.9.

Esta abordagem era considerada do seguinte modo:

- a partir da identidade de um centro de saúde é possível considerar a qualidade associada aos padrões de referência com que se analisa o estado do sistema objecto de actuação, neste caso o sistema de saúde e estado de saúde de uma área geográfica, normalmente um concelho. O conceito de *qualidade em saúde* e a identificação de *indicadores e padrões de qualidade* constituíam um exercício possível;
- identificação e consideração de outros princípios caros à avaliação do estado de saúde como a *acessibilidade, a equidade e a continuidade* de cuidados, era chamada à coacção permitindo uma reflexão sobre a sua pertinência, peso e consideração nas práticas de prestação de serviços;
- a análise da *imagem externa* da organização, face aos seus vários públicos e destinatários era retomada com maior desenvolvimento e ponderação das medidas adequadas ao nível do *marketing* e da comunicação externa;
- ponderação dos *processos produtivos* inerentes à prestação de cuidados de saúde e prevenção da doença, metodologias de análise e reorganização/ inovação, papel das tecnologias de informação e comunicação, exemplos de inovação nos processos;
- análise das formas e qualidade do *atendimento*, nas suas componentes materiais e humanas;
- identificação de *medidas de melhoria*, análise de prioridades numa relação custo-benefício, elaboração e gestão de projectos de melhoria;
- análise do *papel da gestão* na melhoria da qualidade.

Na última etapa colocou-se no centro da análise *promover a avaliação e a obtenção de resultados*, a partir de um adequado sistema de informação.

## Percurso Formativo CS

### 8ª Etapa

Fig. C.10.

A formação poderia concretizar este objectivo através da:

- identificação da *bateria de indicadores* pertinente a uma avaliação do desempenho organizacional, a partir de indicadores de resultados e de clima organizacional;
- caracterização dos indicadores de *efectividade, eficiência e impacto* mais adequados a um centro de saúde;
- exemplificação e caracterização da arquitectura-tipo do sistema de informação de um centro de saúde e dimensões *da gestão da informação*;
- identificação de *fontes de informação* e racionalização dos *circuitos de informação*;
- identificação das oportunidades das *TIC* e do incremento do seu uso ao serviço do sistema de gestão e da avaliação em particular;

## Serviço Público

- conceito e dimensões do *diagnóstico organizacional*, com particular destaque para o conceito e diagnóstico do *clima organizacional*, já antes abordado;
- identificação de *projectos de mudança/ inovação*, reforçando a abordagem feita no módulo da qualidade;
- noção da *gestão estratégica* da mudança.

As oito etapas percorridas ao longo de ano, em acções em sala e actuações apoiadas no terreno, deveriam permitir criar uma rede forte de cooperação entre os seus participantes, fortalecer uma gestão participativa e dinâmica em cada centro de saúde com presença no grupo formativo, identificar testar e desenvolver práticas inovadoras e instrumentos adequados de gestão, matéria prima para o arranque de centros de recursos em conhecimento para a gestão de centros de saúde, a ser alimentado com experiências e trabalhos diversos, fortalecer uma metodologia formativa susceptível de ser replicada.

### C.2. Responsáveis de sistemas locais de saúde (SLS)

O percurso formativo definido para os dirigentes ligados à implementação de sistemas locais de saúde segue uma lógica idêntica aos dos centros de saúde, com as particularidades inerentes a uma estrutura em rede, associando diversas entidades. De facto, de acordo com o diploma de constituição dos SLS, fazem parte do sistema local de saúde “centros de saúde, hospitais e outros serviços e instituições, públicas e privadas, com ou sem fins lucrativos, com intervenção, directa ou indirecta, no domínio da saúde, numa determinada área geográfica de uma região de saúde”. O sistema local de saúde é, neste mesmo diploma, justificado pela necessidade de fazer evoluir o conceito de unidade local de saúde (figura criada em 1993 pelo Decreto-Lei nº11/93 de 15 de Janeiro agregando hospitais e grupos personalizados dos centros de saúde de determinada área geográfica), para a convergência mais alargada de recursos, “de participação activa e corresponsabilização de outros serviços e instituições”, com o objectivo de garantir “uma maior acessibilidade à prestação de cuidados, bem como a garantia da sua efectiva continuidade, técnica e social”.<sup>96</sup>

A reflexão feita sobre as competências necessárias à gestão de uma estrutura desta natureza é particularmente interessante no actual contexto, face às tentativas e experiências de pôr a funcionar estruturas similares noutros sectores e face ao seu confronto com uma cultura organizacional centrada sobre cada organização, pouco aberta ainda a cooperações e parcerias, mesmo que em termos de discurso o conteúdo seja outro. Neste contexto julga-se útil disponibilizar a reflexão e trabalho desenvolvido.

Por comparação com o percurso formativo para dirigentes de centros de saúde com autonomia, o percurso formativo equacionado para e com os dirigentes ligados à implementação de sistemas locais de saúde, subordinava-se a duas grandes *orientações de estratégia*:

---

<sup>96</sup> Ver Decreto- Lei nº 156/99, de 10 de Maio

## Serviço Público

- Desenvolver uma cultura de gestão centrada no cidadão e na comunidade;
- Reforçar a coordenação de recursos e esforços.

### Percurso Formativo SLS

#### Objectivos

Fig. C.11.

Considerando a composição dos SLS, na sua estrutura de funcionamento, a formação deveria idealmente envolver os elementos do conselho coordenador, formado por um representante dos centros de saúde, um representante da unidade coordenadora de saúde pública, um representante dos hospitais e um representante das autarquias.<sup>97</sup> Tendo em conta o estado de lançamento dos SLS, os projectos formativos piloto começaram com a participação apenas dos elementos da Administração Pública (centros de saúde, hospitais, sub-regiões e administrações regionais de saúde) mais envolvidos na sua implementação ou ainda na criação de condições para tal.

Para um adequado funcionamento de um sistema local de saúde foi considerado relevante um conjunto de *competências* por parte dos dirigentes, devendo a formação contribuir para o seu reforço, a que correspondiam oito etapas, a saber:

- responder às necessidades locais de acordo com a estratégia nacional e regional de saúde;
- estabelecer alvos e uma estratégia local de saúde;
- garantir potenciação e partilha de recursos;
- elaborar plano local de saúde;
- rentabilizar investimentos;
- dinamizar/potenciar capacidades locais;
- garantir a informação necessária ao funcionamento em rede;
- gerir a melhoria contínua da prestação de serviços de saúde.

### Percurso Formativo SLS

#### Etapas

Fig. C.12.

Segue-se pois uma lógica que pode ser sintetizada na resposta a sete perguntas: onde estou, para onde vou, com quê, por onde, quanto custa, como e com que resultados.

No 1º módulo ou etapa, considerando que também neste percurso era privilegiado o trabalho em sala e a aplicação no terreno da análise e instrumentos disponibilizados, era dado relevo à resposta à pergunta *onde estou?*, procurando-se reflectir sobre como encontrar os instrumentos capazes de ajudar a caracterizar as *necessidades locais de saúde* no contexto da estratégia nacional definida para a saúde, concretizada para a região de pertença do SLS, com reflexos neste nível de acção.

### Percurso Formativo

#### 1ª Etapa

---

<sup>97</sup> Ver mesmo decreto, artº 8.

Fig. C.13.

A resposta à questão formulada podia ser respondida pelo desenvolvimento da seguinte linha de raciocínio:

- *contextualização* da figura do SLS e de cada SLS concreto: papel, institucionais aderentes, modelo de gestão;
- apropriação da *estratégia nacional e regional* de saúde e interpretação das suas consequências para o SLS;
- consideração dos *indicadores* pertinentes para a caracterização do estado de saúde da população e do sistema de prestação de cuidados de saúde e prevenção da doença;
- análise dos *problemas*, necessidades e expectativas dos cidadãos e da comunidade;
- avaliação da *imagem* externa sobre o sistema de saúde a nível local;
- avaliação da *situação do sistema de saúde* na área e dos serviços prestados;
- clarificação das *necessidades locais de saúde*, a partir das análises anteriores.

Assumindo o SLS como a estrutura apta a ter o conhecimento do conjunto do sistema de saúde de uma área geográfica, enquanto estado de saúde e capacidades de resposta, tratava-se de, em sede de formação, reforçar o pensamento e instrumentos de gestão capazes de assegurar a sua caracterização e a concentração das atenções nos problemas específicos, bem como a consciência da utilidade na convergência de recursos e no trabalho articulado. A formação/acção prevista, deveria acompanhar o desenvolvimento deste tipo de actuação no terreno, identificando problemas e recursos.

O 2º módulo visava disponibilizar instrumentos e desenvolver capacidades para a elaboração de uma *estratégia local de saúde* que permitisse a criação e partilha de uma visão comum da actuação do SLS, com *alvos* bem precisos, ou seja, saber-se *para onde* se vai. O estatuto do SLS exigia instrumentos de gestão e funções especificadas, sendo competência do conselho coordenador “delinear estratégias de gestão e actuação que permitam o funcionamento articulado dos serviços e instituições que integram o SLS”.

Percurso Formativo SLS  
2ª Etapa

Fig. C.14.

Neste sentido, podiam ser objectos de análise e construção:

## Serviço Público

- a equação das *áreas de acção desejáveis* face aos problemas e populações-alvo dos mesmos, identificados no módulo anterior e à apropriação para o nível local das estratégias nacionais e regionais;
- a identificação das *formas de intervenção* possíveis naquelas áreas, face às políticas definidas, ao saber e experiência anterior, às tecnologias disponíveis;
- encontrar e saber usar *técnicas de apoio à tomada de decisão*, clarificando cenários, analisando vantagens e desvantagens, identificando critérios de avaliação, facilitadoras das opções necessárias face à escassez de recursos e à necessidade de potenciar os resultados;
- aprender a trabalhar com os aspectos comportamentais inerentes às decisões que envolvem diferentes actores, nomeadamente de estabelecimento de consensos pela *negociação e concertação* de perspectivas e interesses;
- clarificação de *alvos e estratégias* de acção face às opções e definir *objectivos* concretos, quer de natureza estratégica quer operacional, passando pela clarificação de conceitos, pela sua operacionalização e aplicação.

A capacidade de definir linhas de acção e objectivos e de garantir a sua consensualização e a implicação na sua realização, não é tarefa fácil e a formação em grupo pode ajudar a analisar dificuldades e encontrar soluções.

Chegados aqui, existe uma plataforma de entendimento que permite a análise dos recursos disponibilizados pelo Estado e pela comunidade numa óptica de partilha. O 3º módulo ou etapa formativa, dedicar-se-ia aos instrumentos de ajuda de como garantir a *potenciação e partilha de recursos*, permitindo obter resposta à questão de *com quê* concretizar os objectivos estratégicos e operacionais considerados prioritários.

### Percurso Formativo SLS 3ª Etapa

Fig. C.15.

Optou-se pelo seu tratamento centrando o trabalho nas seguintes dimensões técnicas e comportamentais relevantes:

- identificação e caracterização dos *recursos locais* susceptíveis de serem mobilizados para os objectivos definidos;
- identificação de *alternativas* para a sua mobilização: contractualização, parcerias, articulações;
- que serviços devem ser contratualizados, e em que termos, como concretizar essa *contratualização de serviços*;
- que recursos podem ser partilhados estabelecendo parcerias e como clarificar o seu funcionamento;
- que *articulações* estabelecer para o uso comum de recursos, experiências, dificuldades, regras de uso;
- numa óptica mais comportamental, como desenvolver uma *cultura de partilha* e aprender a identificar precocemente e *gerir conflitos*;

## Serviço Público

- que instrumentos de gestão devem ser usados para gerir adequadamente recursos comuns: a *condução de reuniões*.

Mais uma vez o módulo deveria permitir ir reforçando a cultura de complementaridade e partilha e a capacidade de conhecimento e uso de métodos e técnicas de apoio ao trabalho colectivo, centrado em preocupações comuns.

O 4º módulo visava ajudar a concretizar o plano de acção – *plano local de saúde* – explicitando, para todos, o caminho – *para onde vou?* , tendo em conta o papel do SLS e os consensos construídos.

### Percurso Formativo

#### 4ª Etapa

#### Fig. C.16.

Considerando que o plano local de saúde decorre dos planos próprios de cada entidade envolvida e de projectos que, pela sua natureza, têm que ser comuns, este módulo fazia incidir a análise na clarificação de acções daquelas duas naturezas e na coordenação e dinamização da acção. Assim:

- análise da especificidade e complementaridade dos *planos específicos* de cada entidade, de modo a não duplicar acções e respeitar a esfera própria de cada um;
- da visão global adquirida das necessidades e das prioridades definidas, identificação dos *projectos comuns*, desenvolvendo como se especificam e gerem projectos desta complexidade, tendo em conta, nomeadamente, a natureza dos problemas e objectivos de saúde;
- caracterização e identificação dos *projectos de investigação* fundamentais no contexto e especificação de exemplos face a desafios próprios e desenvolvimento da especificidade da sua gestão;
- conceito de *programa de acção* e identificação de programas face às áreas e formas de intervenção definidas em etapa anterior e aos projectos comuns, incluindo os de investigação, e próprios de cada entidade, estruturando assim o *plano local de saúde*;
- técnicas de *implementação e dinamização da acção*, nomeadamente de carácter motivacional, e tendo em conta o funcionamento em rede, com relevo para a gestão de reuniões (reforçando conteúdo de módulo anterior), a realização de sessões de debate e envolvimento; encontros alargados dos participantes, sobretudo de projectos comuns (seus objectivos, organização e conteúdos);
- técnicas formais e informais de *coordenação de projectos*.

Tendo presente que a formação tem objectivos de reforço de competências técnicas, de reforço de comportamentos adequados às exigências, incluindo o reforço da motivação, não admira que esta constitua uma oportunidade de discussão de preocupações e tarefas comuns, claramente percebidas e vividas pelos participantes, em que o contributo está essencialmente no pôr em comum experiências e encontrar colectivamente melhores formas de fazer. Este como os outros módulos reflectem este posicionamento.



## Serviço Público

O 5º módulo centrava-se nas questões financeiras ou económicas, procurando contribuir para reforçar a rentabilização dos investimentos e colocando a interrogação de *quanto custa?*

Sabe-se quanto esta questão é complicada nos serviços de saúde, face à sua natureza e história, mas também quanto é pertinente nos dias de hoje, face à crescente desproporção entre necessidades e custos.

Sendo a maior parte dos potenciais dirigentes de topo de um SLS, como aliás de outras instituições de saúde, profissionais do sector, esta matéria carece de uma maior sensibilização, considerando que, em qualquer caso, não têm que ser especialistas nesta questão mas que saber dirigi-la, ou seja, tomar decisões sobre ela.

### Percurso Formativo SLS

#### 5ª Etapa

Fig. C.17.

Neste contexto, esta etapa previa-se ser desenvolvida, por exemplo, do seguinte modo:

- desenvolvimento do conceito e forma de elaboração do *orçamento-programa*, aliado à fixação de objectivos, corporizados em acções (actividades ou projectos), agregados em programas e respectiva orçamentação;
- formas de estabelecimento das *estimativas de custos* dos projectos, acções e programas, considerando a bateria de indicadores e padrões médios de custo por tipo de serviço, nomeadamente, tendo em conta valores base estabelecidos superiormente, valores médios históricos e valores comparativos com outras instituições;
- *análise crítica custo-benefício*, entendido este como ganhos em saúde, implicando formas de medição e estimativa tendo em conta análises quantitativas e qualitativas;
- considerando em particular dos *investimentos* em saúde na zona geográfica de actuação, atendendo aos ganhos previstos e à rentabilização dos recursos já instalados;
- formas e técnicas de *negociação* aplicadas à negociação de um orçamento-programa em serviços de saúde, ponderando os aspectos comportamentais inerentes à mesma;
- forma de estabelecimento, acompanhamento e controlo de execução do *contrato - programa* estabelecido no fim do processo de negociação;
- metodologias de *avaliação* da execução do contrato-programa.

O estabelecimento do contrato-programa corresponde a um instrumento central de gestão que deve ser bem gerido e usado pelos dirigentes de qualquer serviço público, correspondendo a sua introdução em serviços de saúde a um progresso significativo. Sendo uma prática longe de estar generalizada na Administração Pública, a sua implementação requer cuidados especiais de modo a ser usada com sucesso. Não

## Serviço Público

admira pois a sua presença nestes percursos formativos e, com contornos próprios, numa estrutura em rede como é o modelo organizacional de um SLS.

O Plano e o Orçamento são instrumentos de gestão, mas a sua eficácia está no processo de construção, com implicação dos diferentes actores relevantes na acção, e na sua concretização. Assim, a *dinamização e potenciação das capacidades locais* para levar à prática e não deixar cair a sua execução (incluindo as adaptações que ao longo do tempo se mostrem úteis e necessárias), é objecto central da gestão. *Como garantir a execução do plano* de acordo com o contrato programa estabelecido constituía assim matéria da 6ª etapa, no percurso formativo delineado.

### Percurso Formativo SLS 6ª Etapa

Fig. C.18.

Esta etapa abrangia a análise de questões como:

- que técnicas podem ajudar a *construir e gerir redes* inter-institucionais, como identificar o seu valor acrescentado no conjunto dos serviços prestados e para cada instituição envolvida, que valores culturais se exige que sejam tornados dominantes nas práticas de acção;
- como garantir a *participação de cada instituição*, compatibilizando o seu espaço de acção autónoma com o espaço de participação na rede;
- como desenvolver a *participação dos cidadãos*, na expressão das suas necessidades e expectativas, nos seus contributos na resolução de problemas, na gestão de iniciativas;
- no funcionamento do SLS, enquanto rede, que competências são necessárias e quais estão presentes nas instituições envolvidas e/ou precisam de ser desenvolvidas, dando origem ao *plano de formação/desenvolvimento* de saberes;
- do ponto de vista mais comportamental, como desenvolver um *sistema de informação e comunicação* gerador de participação e implicação e lideranças capazes de influenciar e fazer mobilizar para a acção;
- que *métodos de dinamização, coordenação e influência* se podem mostrar mais aptos na situação concreta e que técnicas podem ajudar o seu uso.

A criação e gestão de redes apresenta-se, num SLS, como o núcleo central do seu sucesso, e constitui um desafio para toda a Administração. Como já se referiu, a complexidade dos problemas, a necessidade de aproximar as políticas na sua preparação e execução de uma base geográfica gerível e de potenciar o uso de recursos comuns, vai tornar, porventura, este modelo organizacional frequente no funcionamento da Administração do futuro. Importa pois saber trabalhar com ele, e tirar do mesmo as suas potencialidades.

Como se aflorou algumas vezes, subjacente a muitas actividades de gestão referidas está a capacidade de acesso a um sistema de informação capaz de suportar as decisões adequadas.

## Serviço Público

Num sistema local de saúde, a informação constitui a matéria prima indispensável. Por esta razão, a pergunta *como* garantir o desempenho do seu papel tem também como resposta *garantir a informação necessária ao funcionamento em rede*.

### Percurso Formativo SLS

#### 7ª Etapa

#### Fig.C.19.

Deste modo, o módulo 7 propunha-se focalizar esta questão, ajudando à construção de um adequado sistema de informação e comunicação do sistema local de saúde, através do tratamento dos seguintes aspectos:

- identificação dos *indicadores de gestão* sobre o estado de saúde e o funcionamento do sistema de saúde na zona geográfica de acção;
- identificação das potenciais *fontes de informação*, de natureza estatística e qualitativa;
- conhecimento de *soluções informáticas* de apoio à recolha, tratamento e disponibilização de informação, incluindo a prestação de serviços;
- apreciação das *potencialidades das tecnologias de informação e comunicação* (TIC) no desenvolvimento de sistemas de informação e comunicação, incluindo prestação de serviços;
- *modelização do sistema* de informação (arquitectura de informação) e comunicação base no funcionamento de um SLS;
- conceito, dimensões e práticas de *gestão da informação*, identificando quem deve criar, manter, ter acesso, divulgar a informação;
- numa perspectiva mais comportamental, que *problemas* de relações de poder, cultura e confiança/conflicto, se colocam ao funcionamento do sistema de informação e comunicação alargado e como resolver ou atenuar os seus efeitos.

A existência de um projecto de sistema de informação é assinalado no diploma de criação dos SLS como condição importante para a sua constituição prática. Não admira pois que, na formação dos dirigentes de um SLS a capacidade de visualizar, fixar objectivos e exigir desempenhos do sistema de informação e comunicação constitua uma etapa do percurso formativo construído com colaboração activa de quem participava na sua montagem.

No último módulo e etapa a atenção era concentrada na pergunta *com que resultados?*, com particular enfoque na *melhoria contínua da qualidade da prestação de serviços*. Sendo um dos objectivos do SLS contribuir para a qualidade dos serviços de saúde, pelo mais fácil acesso e acompanhamento das prestações de saúde, esta preocupação deveria ter expressão no reforço de competências de gestão.

Este módulo reforçava contributos de módulos anteriores, centrando a atenção no diagnóstico e avaliação dos ganhos em saúde e na elaboração de propostas de melhoria.

### Percurso Formativo SLS

#### 8ª Etapa

Fig.C.20.

Assim, propunha-se desenvolver métodos e técnicas e proporcionar análises sobre:

- *indicadores de resultados*, a nível da eficácia (enquanto realização dos objectivos fixados) da eficiência (enquanto relação entre resultados e recursos consumidos) e impacto (enquanto resolução efectiva dos problemas visados);
- *indicadores de coesão da rede*, enquanto clima social vivido e valores partilhados (cultura comum);
- utilização de indicadores e *padrões de avaliação da qualidade* do estado de saúde e dos serviços de saúde;
- métodos de *diagnóstico e avaliação dos ganhos em saúde* obtidos em função da acção desenvolvida;
- identificação de *propostas de melhoria* e sua priorização face aos desafios de inovação exigidos pela evolução social, técnica e tecnológica e aos problemas de saúde existentes;
- desenvolvimento de técnicas de *criatividade* capazes de ajudar a encontrar soluções eficazes e inovadoras;
- atitudes e comportamentos adequados a uma *gestão estratégica das mudanças/inovações* necessárias.

Como no percurso formativo delineado e iniciado com responsáveis de centros de saúde, os oito módulos a que correspondiam oito etapas formativas, deveriam ir reforçando competências e aliando o trabalho em sala com aplicações práticas, apoiadas se tal fosse solicitado, servindo igualmente para consolidar instrumentos de gestão e metodologias formativas a replicar e generalizar. Contava-se assim com a experiência dos participantes, com a mais valia do trabalho conjunto e com a criação de relações de cooperação entre os participantes, com a possibilidade de alargar progressivamente o envolvimento a todos os dirigentes de topo das instituições incluídas nos projectos formativo piloto e dos dirigentes das restantes organizações.

### **C.3. Responsáveis de centros de responsabilidade integrados nos hospitais (CRI)**

A inclusão dos percursos formativos elaborados para dirigentes dos futuros centros de responsabilidade integrados nos hospitais, tem o mérito de exemplificar a aplicação da abordagem gestionária apresentada, a um nível intermédio de uma instituição. Trata-se, como nas situações anteriores, do seu desenvolvimento numa perspectiva formativa, acompanhando esta o ciclo de gestão do exercício das funções directivas.

Por razões de pragmatismo e porque estes processos são sempre optativos, querendo-se ser realista na duração do seu desenvolvimento, também neste caso se optou por oito etapas, correspondendo a cada uma um módulo em sala.

Os centros de responsabilidades integrados (CRI) correspondem, como o nome indica, a estruturas intermédias de um hospital, a quem é conferida autonomia na realização

## Serviço Público

do seu papel, mediante um plano de acção e orçamento negociado com a respectiva Administração. Estas estruturas pressupõem que o hospital, no seu todo, garanta coesão à volta de uma missão comum, tenha uma visão global da sua estrutura de funcionamento (de modo a que os centros de responsabilidade sejam adequadamente delimitados), tenha desenvolvido condições técnicas para negociar, com cada centro, objectivos e orçamento.<sup>98</sup>

Em qualquer caso, representam o reforço da descentralização e da responsabilização a níveis próximos da prestação de serviços, permitindo uma maior preocupação com a produtividade e uma maior responsabilização pelos custos, associada a mecanismos de incentivos ao melhor desempenho pessoal e de grupo, ao prever retribuições adicionais em função dos resultados.

A formação avançada situava-se, num primeiro momento, ao nível dos responsáveis pelos CRI, embora se previsse, a curto prazo, o lançamento de projectos piloto para os dirigentes de topo dos hospitais, em função da sua própria solicitação e com prioridade para os que tinham em preparação a implementação centros de responsabilidade. Neste sentido, a formação para dirigentes destes centros previa já momentos de participação das administrações dos respectivos hospitais.

A direcção dos CRI é da responsabilidade de um director, em princípio médico, junto do qual funcionará um administrador, de preferência da carreira de administrador hospitalar designado pelo administrador delegado (do hospital). Em casos excepcionais, o CRI poderá ser dirigido por uma direcção colegial de três elementos.

Face ao papel do administrador e à sua forte articulação com o director, a formação prevista deveria integrar estes dois responsáveis ou a totalidade dos elementos da direcção colegial, nos casos em que esta se aplicasse.

A criação dos centros de responsabilidade pressupunha, sem dúvida, reforço de competências de gestão não só ao seu nível, como de todo o hospital, como se viu, pelo que o lançamento de projectos piloto visava encontrar as respostas formativas mais aptas a este desiderato. Tratava-se de um processo de construção colectiva, a partir de situações de maior avanço e experiência, ajudando mesmo a criar condições de implementação dos novos modelos organizacionais, embora esta circunstância dificultasse (como aliás nos outros casos atrás desenvolvidos), a constituição dos grupos de projecto.

O percurso formativo que se apresenta, resultou dos contributos dos profissionais/dirigentes indicados pelas administrações regionais de saúde, tendo em conta as prioridades estabelecidas para a criação de CRI, com quem se procedeu ao diagnóstico das necessidades sentidas e à validação do desenho do desejável modelo formativo. Não é assim um produto acabado, mas uma base de partida de um trabalho a desenvolver, ajudando a encontrar as soluções adequadas.

Tal como nos percursos anteriores, os objectivos formativos alinhavam com os objectivos visados com o novo modelo de funcionamento, visando contribuir para:

- centrar a acção no cidadão;

<sup>98</sup> Ver Dec-Lei n° 374/99, de 18 de Setembro.

## Serviço Público

- melhorar a acessibilidade, qualidade e efectividade;
- melhorar a gestão dos recursos.

### Percurso Formativo CRI Objectivos

#### Fig.C.21

Para prosseguir estes grandes objectivos, deveriam garantir o reforço de competências, conceitos e ferramentas de gestão que ajudassem a:

- integrar o CRI na estratégia da saúde em geral;
- integrar o CRI na estratégia e funcionamento do hospital;
- centrar nos resultados traduzidos em ganhos em saúde;
- criar um clima de exigência e participativo;
- aumentar a capacidade de resolução de problemas;
- garantir um adequado sistema de informação;
- aumentar a rentabilidade dos investimentos e dos recursos;
- motivar os profissionais.

Estes objectivos, reforçados ao longo de toda a formação, eram assumidos cada um de forma concentrada numa etapa do ciclo de formação.

### Percurso Formativo CRI Etapas

#### Fig.C.22

Assim, no primeiro módulo em sala e, portanto, na *1ª etapa*, procurava-se analisar o *papel dos CRI no contexto das políticas e estratégias* definidas para a saúde, garantindo-se a *adesão* dos participantes às políticas definidas, sem perda de sentido crítico e construtivo, e a capacidade de situar a importância dos centros de responsabilidade na prestação de melhores cuidados de saúde e na rentabilização dos recursos.

### Percurso Formativo CRI 1ª Etapa

#### Fig.C.23

Assim, seriam objecto de tratamento:

- a análise da *estratégia de saúde*, com particular destaque para as medidas e objectivos relativas aos hospitais;
- a análise dos objectivos, modelo de funcionamento e articulações do CRI com o *modelo de funcionamento do hospital*, identificando os

## Serviço Público

problemas de funcionamento actual do hospital e analisando as vantagens e limitações do modelo proposto;

- análise das *condições*, nomeadamente dos factores críticos, para a montagem de um centro de responsabilidade a nível global do hospital e da área de actuação objecto de constituição de um centro de responsabilidade;
- *estratégias e técnicas* susceptíveis de serem adoptadas para a implementação de novos modelos organizacionais, em particular de um CRI;
- a criação de condições de aceitação: *reuniões de lançamento*, sua preparação e condução.

O CRI deverá constituir uma resposta a problemas pelo que é importante ser visto, e a sua implementação ser gerida, de forma a tirar partido da sua virtualidade e reduzir os seus riscos. É esta abordagem, feita genericamente para qualquer inovação organizacional, aplicada à situação concreta, que se procurava analisar, neste módulo, reforçando a capacidade de uso e adaptação às contingências específicas.

No *segundo módulo* propunha-se uma incursão pelas condições concretas de cada hospital contribuindo para a criação de condições para uma clara integração do CRI na sua estratégia e funcionamento. A questão não é simples, pelo que exige de alinhamento e de condições institucionais, mas cada CRI tem de garantir uma *participação na vida global do hospital*, sob pena de fragmentação deste.

### Percorso Formativo CRI 2ª Etapa

Fig.C.24.

O contributo da formação seria dado através de:

- modelos de análise da *estratégia e modelos de funcionamento* de uma instituição, nomeadamente de um hospital, aplicada, se possível, a cada caso;
- especificação da *missão* assumida pelo hospital e das *políticas de acção* definidas, através da precisão de conceitos e análise do seu sentido e razão de ser;
- análise do *ambiente externo* do hospital, identificando desafios, necessidades e expectativas na sua esfera de acção;
- análise das *articulações* reais e necessárias do hospital com outras instituições, de modo a potenciar a sua acção e a cumprir a sua missão;
- sistema de *relações e técnicas de comunicação e participação* actuais e susceptíveis de garantir um melhor cumprimento da missão;
- *papel do CRI* no contexto do hospital: identidade e missão – conceitos e respectiva operacionalização;
- *modelo de gestão* integrada e *funções básicas*.

Com este módulo e a procura de aplicação dos seus contributos dever-se-ia chegar à clarificação da missão do hospital e de cada CRI, do modelo de gestão e de

## Serviço Público

funcionamento global e do CRI, das articulações internas e externas e das funções básicas a garantir num CRI para que este cumpra o seu papel.

No 3º módulo procurava-se contribuir para centrar a acção nos resultados, procurando ganhos em saúde. A questão “*que resultados?*” seria apoiada pela operacionalização do papel do CRI traduzido num plano de acção a ser gerido nos seus programas e projectos.

### Percurso Formativo CRI 3ª Etapa

Fig.C.25.

Assim, esta 3ª etapa trataria de questões como:

- caracterização da população-alvo da acção do CRI - *sistema objecto* de acção;
- análise dos *domínios e formas de intervenção* tendo presente o tipo de doentes e as diversas formas de resposta;
- *objectivos* a colocar à acção e critérios de escolha de *prioridades*, tendo em conta as características do procura dos serviços e a escassez de recursos;
- *programas* de acção, identificando actividades e *projectos* a desenvolver face aos objectivos prioritários fixados;
- elaboração do *plano de acção*: processo e produto do planeamento;
- formas de *monitorização* de um plano de acção: pontos de controlo e medidas de dinamização e correcção;
- *gestão de projectos*: objectivo, planeamento, constituição e funcionamento da equipa, controlo e dinamização, articulações externas, avaliação.

Com esta etapa apoiar-se-ia o processo de elaboração do plano de acção como instrumento mobilizador das pessoas e potenciador da rentabilização dos recursos e de adequação da acção às necessidades reais. A disponibilização em sala de instrumentos de trabalho, de troca de experiências e de incentivos deveria facilitar o trabalho no terreno.

Com vista ao apoio à concretização do plano, a 4ª etapa centrar-se-ia no “*como implementar?*”, sendo uma oportunidade de reforço da capacidade de criação de um clima de trabalho simultaneamente exigente e participativo.

Para este efeito privilegiaram-se questões como:

### Percurso Formativo CRI 4ª Etapa

Fig.C.26.



## Serviço Público

- análise dos *processos de trabalho* mais adequados às actividades e projectos definidos no plano de acção, identificando as melhorias ou as mudanças mais profundas a introduzir;
- análise e constituição de *equipas de trabalho*: composição, direcção, definição de papéis, relações;
- *perfis profissionais e competências* necessárias face aos objectivos fixados, análise das lacunas e formas de desenvolvimento/reforço de competências;
- *modelos organizacionais*, tendo em conta a diversidade de funções, equipas e processos de trabalho e análise das condições de funcionamento, físicas e psicossociais;
- formas e condições de *participação*: expectativas individuais e de grupo, estado de motivação e satisfação no trabalho, resistências e bloqueios;
- *lideranças*: conceito, características, papéis.

As dimensões básicas deste módulo seriam assim os modelos organizacionais e as condições de liderança e participação, como condições essenciais de uma acção produtiva e gratificante. Misturar-se-iam, de acordo com a metodologia formativa definida, aspectos técnicos e comportamentais.

O 5º módulo focalizaria a resolução de problemas, procurando contribuir, do ponto de vista técnico e comportamental, para aumentar a capacidade de lidar com os mesmos e resolvê-los.

## Percurso Formativo CRI

### 5ª Etapa

#### Fig.C.27.

A pergunta para que encontrar resposta era assim “*como solucionar?*” e seria abordada pelo desenvolvimento de questões como:

- conceito de *problema* e método de identificação e caracterização de problemas;
- análise da *imagem externa* do serviço e grau de satisfação dos destinatários/doentes;
- análise dos *resultados* quer ao nível da efectividade da acção quer da relação custo-benefício;
- *clima organizacional*: conceito, sintomas e causas;
- *imagem(ns) de futuro* existente no serviço;
- *diagnóstico organizacional* – conceito, dimensões, metodologias de diagnóstico, resultados e efeitos;
- *objectivos de mudança*, com apelo a soluções inovadoras capazes de responder aos problemas identificados;
- técnicas de apoio ao desenvolvimento da *criatividade* e adesão à inovação;
- *gestão estratégica da mudança*: alvos, atitudes, oportunidades, riscos.

## Serviço Público

Com este módulo e etapa procurava-se assim apoiar uma atitude de diagnóstico e de procura de soluções para os problemas, de forma participativa, fortalecendo o aproveitamento das capacidades e vontades internas e a capacidade de inovação.

Considerando o papel fundamental da informação quer no suporte à gestão quer ao desenvolvimento profissional, o 6º módulo tinha como objectivo directo contribuir para um adequado sistema de informação, interrogando os participantes sobre as *necessidades de informação* de um CRI.

### Percurso Formativo CRI

#### 6ª Etapa

#### Fig.C.28

Partia-se assim da pergunta “que necessidades?” para identificar o sistema de informação necessário, nos seus traços estruturantes e chegar ao sistema de comunicação de suporte ao funcionamento, do seguinte modo:

- caracterização da informação necessária, através dos *indicadores de gestão* considerados pertinentes e da informação de suporte às actividades produtivas/ tratamento da doença – *informação técnica e processual*;
- conceito de *sistema de informação*: estruturação da informação (arquitectura da informação), subsistemas de informação, relações informacionais;
- levantamento de *soluções informáticas* relevantes no funcionamento de um CRI, no mercado e em uso;
- análise das *potencialidades das tecnologias de informação e comunicação* disponíveis, face ao modelo de gestão e organizacional desejável;
- identificação de *fontes de informação* externas e internas;
- *gestão da informação*: origem, manutenção e partilha da informação;
- *sistema de comunicação* interno e externo: canais, conteúdos e formas.

O centro desta etapa era, assim, apoiar o funcionamento de um correcto sistema de informação e comunicação que facilitasse o trabalho e as relações internas e aproximasse o serviço do resto do hospital e das entidades externas com quem partilha responsabilidades e/ou saberes.

Este objectivo era, mais uma vez, equacionado quer pelo contributo técnico e comportamental em sala, quer, sobretudo, pelas suas repercussões e apoio no terreno.

O *módulo 7* incidia de modo particular sobre os aspectos económicos, com a preocupação de contribuir para aumentar a rentabilidade dos investimentos e recursos. Esta preocupação encontra uma expressão relevante na elaboração do orçamento que suporta o plano de acção, atrás desenvolvido, pelo que a etapa visava responder à pergunta “*que orçamento-programa?*”.

### Percurso Formativo CRI

## Serviço Público

### 7ª Etapa

#### Fig.C.29

O apoio à elaboração do orçamento-programa incidia sobre aspectos da sua elaboração, mas também da sua negociação, implicando reforço de competências do fórum psicossociológico. Assim, era equacionado o seguinte percurso lógico:

- análise dos *custos de produção*, fazendo apelo a indicadores de custos e a padrões pré-estabelecidos, e ao plano de acção com actividades e projectos definidos e objectivos de produção fixados;
- *plano de investimentos*, tendo em conta as necessidades sentidas pelo serviço e orientações de estratégia e de política de recursos de nível superior;
- construção do *orçamento*: técnicas e estrutura;
- *técnicas de negociação* aplicadas à negociação de um orçamento-programa no contexto do hospital;
- *contrato-programa*: partes, compromissos, método de controlo;
- *acompanhamento e execução* orçamental alinhada com a execução do plano – pontos de controlo, análise de desvios, processo;
- pesquisa de alternativas nas *receitas e despesas* – fontes de receita, medidas de rentabilização e partilha de recursos, redução de desperdícios.

A disponibilização de técnicas de análise e de trabalho, em geral, e a apreciação de situações concretas, constituía o método pedagógico considerado útil ao reforço da actuação, também a este nível. Considerando a preparação diferenciada entre directores (médicos, em princípio) e administradores, era óbvia a preocupação com a partilha de sensibilidades e saberes, criando uma linguagem comum capaz de potenciar a colaboração.

A *última etapa* incidia especialmente sobre a dimensão humana da gestão, procurando reforçar contributos dados pelos módulos anteriores, problematizando o modo de garantir a motivação e satisfação de todos os profissionais envolvidos. O estabelecimento de incentivos de ordem material previstos no diploma de criação dos CRI, bem como as preocupações com o desenvolvimento e actualização das competências profissionais exigidas pelo plano de acção, constituíam aspectos centrais a considerar.

## Percurso Formativo CRI

### 8ª Etapa

#### Fig.C.30

Assim, a pergunta era “*como desenvolver?*” as *competências e motivações* para o trabalho, considerando valências como:

- *culturas* em presença: grupos de maior afinidade cultural, caracterização de sub e micro culturas no hospital e no âmbito do CRI, relações de cooperação e conflitualidade;

## Serviço Público

- a *gestão das inter-culturalidades*: pontos fortes a reforçar e resolução de conflitos;
- *perfis profissionais*: actuais, evolução;
- *equipas de trabalho*: características, capacidades, lacunas;
- *ética* profissional e organizacional: conceitos, importância, valores básicos;
- *avaliação de desempenho*, individual, de grupo e do serviço: critérios, padrões, metodologias de avaliação, participação;
- *plano de desenvolvimento* de competências e motivações: necessidades, formas de resposta;
- *plano de formação*: objectivos formativos, modalidades formativas, conteúdos, destinatários;
- *sistema de incentivos*: objectivos e riscos, contrapartidas materiais do desempenho – critérios de aplicação, outros incentivos.

Com esta 8ª e última etapa procurava-se posicionar os dirigentes como líderes de pessoas e grupos, com as suas diferenças e necessidades de desenvolvimento, como recurso estratégico central no bom desempenho organizacional.