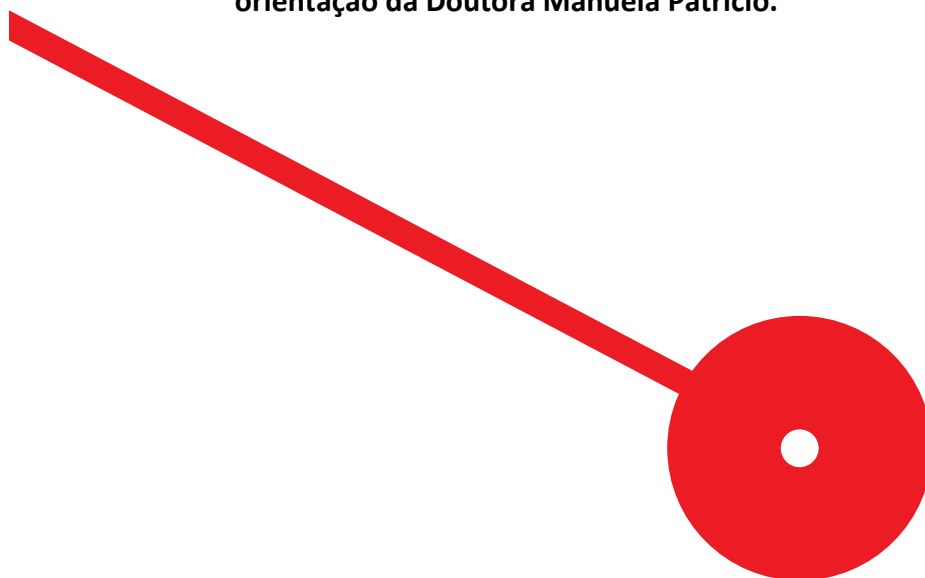




Estratégias para a Melhoria na Gestão: Um Estudo Exploratório sobre as Autarquias Locais

Inês Silva Pereira

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto para a obtenção do grau de Mestre em Gestão das Organizações - Ramo de Gestão Pública, sob orientação da Doutora Manuela Patrício.



Dedicatória

Dedico esta dissertação a todos aqueles que me apoiaram ao longo deste percurso.

Em especial, à minha orientadora, pela confiança e incentivo desde o primeiro momento, ao meu grupo de trabalho e à minha dirigente, pela partilha generosa de conhecimento e pela colaboração constante e à minha família, em particular ao meu marido Jorge, pelo apoio incondicional, e à minha filha Benedita, por ser, todos os dias, a minha maior inspiração.

Agradecimentos

DGAL – Direção-Geral das Autarquias Locais

Município de Castro de Aire

Município de Santa Maria da Feira

Município de Vila Viçosa

Município de Castanheira de Pera

Município de Lagoa - Açores

Município de Arcos de Valdevez

Município de Ribeira Grande

Município de Avis

Município de Redondo

Município de Angra do Heroísmo

Município de Évora

Município de Odivelas

Município de Vila do Bispo

Município de Leiria

Município da Maia

Município de Sintra

Município de Sertão

Município da Mealhada

Município de Gaia

Município de Odemira

Município da Praia da Vitória

Resumo:

São vários os desafios significativos que impactam a capacidade de uma autarquia oferecer serviços eficientes e eficazes à população, a partir dessa premissa, a presente dissertação analisa a evolução e os desafios da gestão pública em Portugal, com particular incidência nas autarquias locais, no contexto da implementação da Nova Gestão Pública (NGP). Inicialmente, é explorada a transição dos modelos tradicionais de administração pública para abordagens mais orientadas para resultados, eficiência e responsabilização. São igualmente identificados os fatores económicos, políticos e internacionais que impulsionaram esta transformação, bem como as inovações introduzidas na gestão autárquica, incluindo a profissionalização, a transparência, a medição de desempenho e a competitividade.

O estudo avança com uma análise da descentralização administrativa e do reforço da autonomia das autarquias locais, contextualizando historicamente o processo e discutindo os seus modelos, implicações e desafios futuros e dá ênfase às reformas e estratégias de modernização administrativa em Portugal, nomeadamente na digitalização, inovação organizacional, participação cidadã, sustentabilidade e parcerias interinstitucionais.

Numa abordagem aplicada, é desenvolvido um estudo de caso com base num inquérito realizado a diversos municípios portugueses, com o objetivo de identificar as metodologias e ferramentas mais utilizadas para a melhoria da gestão local. São analisadas práticas como o planeamento estratégico, a gestão por objetivos, a reengenharia de processos e a implementação de ferramentas da qualidade. O estudo destaca também os benefícios da governação eletrónica, da participação cidadã e das políticas de sustentabilidade.

A dissertação conclui com uma reflexão crítica sobre os resultados obtidos, salientando os progressos realizados, os desafios persistentes — nomeadamente a resistência à mudança — e propondo estratégias de modernização contínua para a administração pública local. O trabalho espera contribuir, assim, para a compreensão e aprimoramento das práticas de gestão nas autarquias em Portugal.

Palavras-chave: Gestão Pública, Melhoria, Eficiência, Autarquias

Abstract:

Local governments face numerous significant challenges that affect their capacity to deliver efficient and effective public services. Grounded in this premise, the present dissertation examines the evolution and key challenges of public management in Portugal, with a specific emphasis on local municipalities within the framework of New Public Management (NPM) implementation. The research begins by analysing the transition from traditional public administration models to result-oriented, efficiency-driven, and accountability-based approaches. It identifies the economic, political, and international drivers of this paradigm shift, as well as the innovations introduced in municipal governance, such as professionalization, performance measurement, transparency, and competitive mechanisms.

The study further explores the process of administrative decentralization and the reinforcement of municipal autonomy, situating these developments within their historical and legal contexts and assessing their implications and future outlook. Particular attention is given to administrative modernization strategies in Portugal, including digital transformation, organizational innovation, civic participation, sustainability initiatives, and inter-institutional collaboration.

Employing an applied research approach, the dissertation presents a case study based on a survey conducted across multiple Portuguese municipalities. This empirical component aims to identify the most widely adopted methodologies and tools for enhancing local governance. Key practices analysed include strategic planning, management by objectives (MBO), business process reengineering, and the deployment of quality management tools. The study also underscores the contributions of e-government, participatory governance, and sustainable policy frameworks to the improvement of public service delivery.

The dissertation concludes with a critical reflection on the findings, highlighting progress achieved, persistent challenges—particularly organisational resistance to change—and proposing strategic directions for the continued modernization of local public administration. This research aspires to contribute to the ongoing advancement and refinement of public management practices within Portuguese local government.

Key words: Public Management, Improvement, Efficiency, Municipalities

Índice geral

Capítulo I - Introdução	1
Capítulo II – A Gestão Pública em Portugal.....	4
1 A Nova Gestão Pública nas Autarquias em Portugal	5
1.1 Fatores que motivaram a transição para a Nova Gestão Pública.....	6
1.1.1 Económico-Financeiros	6
1.1.1.1 Crise das Políticas Keynesianas	6
1.1.1.2 Intervenção Estatal Excessiva	6
1.1.2 Ideológicos/Políticos	7
1.1.2.1 Surgimento do Pós-fordismo	7
1.1.2.2 Ascensão do Neoliberalismo	8
1.1.2.3 Influência Ideológica	8
1.1.3 Internacionais.....	9
1.1.3.1 Abolição das Barreiras Alfandegárias e Liberalização do Mercado	9
1.1.3.2 Exposição das carências dos Modelos de Gestão Tradicionais	9
1.1.3.3 Modernização Administrativa	9
1.1.3.4 Impacto na Competitividade e Atração de Capital	10
1.2 Inovações introduzidas nos Processos de Gestão Pública	10
1.2.1 Gestão Profissional	10
1.2.1.1 Separação da Gestão Pública das Questões de Confiança Política	10
1.2.1.2 Clarificação e Individualização das Competências	11
1.2.1.3 Aposta nas Competências de Gestão	11
1.2.1.4 Impacto e Conformidade com a NGP	11
1.2.2 Medidas de Desempenho.....	12
1.2.2.1 Estabelecimento de Objetivos Claros	12
1.2.2.2 Sistemas de Recompensa Baseados no Mérito.....	13
1.2.2.3 Identificação e Redução do Desperdício	13

1.2.2.4	Benefícios das Medidas de Desempenho	14
1.2.3	Transparência e Responsabilização na Nova Gestão Pública	14
1.2.3.1	Contabilidade Analítica Interna.....	14
1.2.3.2	Transparência.....	15
1.2.3.3	Responsabilização	15
1.2.3.4	Benefícios da Transparência e Responsabilização	16
1.2.4	Competição e Qualidade do Serviço na Nova Gestão Pública.....	17
1.2.4.1	Mecanismos de Mercado na Gestão Pública	17
1.2.4.2	Melhoria da Qualidade dos Serviços	17
1.2.4.3	Exemplos de Aplicação	18
1.3	Principais Modelos de Reformas na Governação Local.....	19
1.3.1	Modelo Anglo-Saxónico	19
1.3.1.1	Principais Características do Modelo Anglo-Saxónico.....	19
1.3.1.2	Implementação no Contexto dos Governos Locais	20
1.3.1.3	Impacto e Desafios	21
1.3.2	Modelo Continental	21
1.3.2.1	Principais Características do Modelo Continental	22
1.3.2.2	Implementação no Contexto dos Governos Locais	22
1.3.2.3	Exemplos de Aplicação	23
1.3.2.4	Impacto e Desafios	23
1.4	Empresas Municipais em Portugal	24
1.4.1	Estrutura e Funcionamento	25
1.4.2	Características organizacionais.....	25
1.4.3	Benefícios e Desafios	26
1.5	Reflexão sobre a introdução da Nova Gestão Pública nas Autarquias em Portugal	26
1.5.1	Principais Avanços	27

1.5.2	Desafios Enfrentados	27
1.5.3	Impacto Geral e Perspetivas Futuras	28
2	Descentralização e Autonomização das Autarquias Locais	29
2.1	Contexto Histórico e Jurídico	29
2.2	Modelos de Descentralização	29
2.2.1	Classificação dos Modelos de Descentralização	30
2.2.2	Abordagens Específicas à Descentralização em Portugal	30
2.2.3	Importância e Implicações.....	31
2.3	Desafios e Perspetivas Futuras	31
2.3.1	Desafios da Descentralização Administrativa	31
2.3.2	Perspetivas Futuras	32
2.4	Transferência de competências para os municípios e regiões	32
Capítulo II – Modernização Administrativa em Portugal.....		35
3	Inovação e Modernização Administrativa em Portugal	36
3.1	Estratégias de Inovação na Administração Pública	36
3.1.1	Inovação Tecnológica e Digitalização.....	37
3.1.1.1	Digitalização de Serviços	37
3.1.1.2	Interoperabilidade e Integração de Sistemas	37
3.1.1.3	Cibersegurança e Proteção de Dados.....	37
3.1.1.4	Capacitação e Formação de Recursos Humanos	37
3.1.1.5	Envolvimento dos Cidadãos	38
3.1.1.6	Parcerias Público-Privadas	38
3.1.2	Inovação Organizacional e Gestão de Pessoas	38
3.1.3	Participação Cívica e Cocriação	39
3.1.3.1	Participação Cívica	40
3.1.3.2	Cocriação	40
3.1.3.3	Desafios e Oportunidades.....	40

3.1.4	Parcerias e Colaborações Interinstitucionais	41
3.1.4.1	Importância das Parcerias Interinstitucionais	41
3.1.4.2	Exemplos de Colaborações no Contexto Português	42
3.1.4.3	Desafios e Oportunidades	42
3.1.5	Sustentabilidade e Inovação Verde.....	43
3.1.5.1	Estratégias de Sustentabilidade na Administração Pública	43
3.1.5.2	Inovação Verde como Motor de Desenvolvimento	43
3.2	Principais desafios enfrentados durante o processo de modernização	44
3.3	Impacto das Reformas	45
3.3.1	Contexto e Desafios.....	45
3.3.2	Trajetória das Reformas em Portugal	46
3.3.3	Impacto das Reformas	46
3.4	Futuro da Modernização Administrativa.....	46
4	Desafios e Perspetivas Futuras da Gestão Pública em Portugal	48
4.1	Principais desafios enfrentados atualmente pela administração pública portuguesa	48
4.2	Tendências emergentes e futuras na gestão pública	49
4.3	Estratégias para a modernização contínua e inovação na administração pública	50
	Capítulo III – Melhoria na Gestão das Autarquias Locais.....	51
5	Estratégias e metodologias para a Melhoria na Gestão das Autarquias Locais...	52
5.1	Planeamento Estratégico.....	52
5.1.1	Importância do Planeamento Estratégico	52
5.1.2	Gestão de Recursos Financeiros	52
5.1.3	Gestão de Recursos Humanos	53
5.1.4	Monitorização e Avaliação	53
5.1.5	Ferramentas de Planeamento Estratégico	54
5.1.5.1	Balanced Scorecard (BSC)	54

5.1.5.2	Análise SWOT.....	55
5.1.5.3	Análise PESTEL.....	57
5.1.6	Tipos de Planeamento Estratégico.....	58
5.1.6.1	Planeamento Operacional.....	58
5.1.6.2	Planeamento Tático	58
5.1.6.3	Planeamento Estratégico.....	59
5.1.7	Vantagens do Planeamento Estratégico.....	59
5.2	Gestão por Objetivos (MBO - <i>Management by Objectives</i>).....	59
5.2.1	Conceito e Princípios Fundamentais	60
5.2.2	Tipologia dos Objetivos	60
5.2.2.1	Classificação quanto à Dimensão Organizacional/Pessoal	60
5.2.2.2	Classificação quanto à Finalidade (ou Âmbito)	61
5.2.2.3	Classificação quanto ao Horizonte Temporal.....	61
5.2.3	Definição dos Objetivos	61
5.2.4	Desdobramento dos Objetivos.....	62
5.2.5	Planeamento das Ações	64
5.2.6	Implementação das Ações	64
5.2.7	Monitorização e Avaliação do Desempenho	64
5.2.8	<i>Feedback</i> e Ajustes	65
5.2.9	Recompensas e Reconhecimento.....	65
5.2.10	Vantagens da MBO	65
5.3	Reengenharia de Processos.....	66
5.3.1	Áreas de Aplicação	66
5.3.2	Vantagens da Reengenharia de Processos	67
5.3.3	Modelo Integrado de Reengenharia e Melhoria Contínua.....	67
5.3.3.1	Fundamentos do Modelo Integrado	68
5.3.3.2	Estrutura do Modelo Integrado.....	69

5.4	Ferramentas de Gestão da Qualidade	71
5.4.1	Principais Ferramentas de Gestão da Qualidade	72
5.4.1.1	PDCA (Plan, Do, Check, Act).....	72
5.4.1.2	Diagrama de Ishikawa (Causa e Efeito)	73
5.4.1.3	Diagrama de Pareto	75
5.4.1.4	5W2H (What, Why, Where, When, Who, How, How Much).....	77
5.4.2	Impacto das Ferramentas da Qualidade na Melhoria Contínua.....	79
5.5	Governança Eletrónica (<i>e-Government</i>).....	79
5.6	Auscultação e Participação Cidadã	81
5.6.1	Mecanismos de Participação	81
5.6.2	Vantagens da Participação Cidadã	82
5.6.3	Desafios da Participação Cidadã	83
5.7	Políticas de Sustentabilidade e Responsabilidade Social	83
5.7.1	Participação e envolvimento.....	84
5.7.2	Vantagens das Políticas de Sustentabilidade e Responsabilidade Social	84
5.7.3	Desafios na Implementação das Políticas de Sustentabilidade	85
6	Estratégias e metodologias utilizadas pelos municípios portugueses – Estudo de caso	86
6.1	Caracterização do perfil do inquirido	86
6.2	Estratégias e metodologias utilizadas pelos municípios e respetivos impactos	87
6.3	Maiores desafios na implementação das metodologias e estratégias e respetivas soluções para superação	89
6.4	Considerações sobre os resultados	90
6.4.1	Melhoria nos indicadores de satisfação e de resultado.....	90
6.4.2	Resistência à mudança organizacional	90
6.4.2.1	Pressupostos Tradicionais da Resistência à Mudança.....	91
6.4.2.2	Causas da Resistência à Mudança	92

6.4.2.3 Estratégias de combate à Resistência à Mudança.....	92
Capítulo IV – Conclusão	95
Referências bibliográficas.....	98
Apêndices.....	107
Apêndice I – Inquérito realizado aos municípios para o estudo de caso	108

Índice de Figuras

Figura 1 Perspetivas do BSC - Robert S. Kaplan e David P. Norton.....	55
Figura 2 Ciclo PDCA	72
Figura 3 Modelo Ishikawa de Seleme e Stadler	73
Figura 4 Estratégias atualmente adotadas pelos municípios para a melhoria contínua..	87
Figura 5 Resultados da implementação das estratégias de melhoria contínua adotadas pelos municípios	88
Figura 6 Medição do impacto das estratégias implementadas na melhoria dos serviços	88
Figura 7 Maiores dificuldades encontradas durante a implementação das estratégias....	89

Índice de Tabelas

Tabela 1 Benefícios e desafios dos mecanismos introduzidos pela NGP na competição e qualidade dos serviços	18
Tabela 2 Impactos e desafios da aplicação do modelo anglo-saxónico	21
Tabela 3 Impactos e desafios da aplicação do modelo continental	24
Tabela 4 Benefícios e desafios da existência das empresas municipais.....	26
Tabela 5 Componentes da Análise SWOT	56
Tabela 6 Objetivos SMART - conceito desenvolvido por George T. Doran	62

Lista de abreviaturas

- BSC - *Balanced Scorecard*
- CNCS - Centro Nacional de Cibersegurança
- GRI – *Global Reporting Initiative*
- ISE – Índice de Sustentabilidade Empresarial
- MBO - *Management by Objectives* (Gestão por Objetivos)
- NGP – Nova Gestão Pública
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- PG – Pacto Global
- PTCAP - Plano de Trabalho Colaborativo na Administração Pública
- SGQ - Sistema de Gestão da Qualidade
- SIADAP - Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho da Administração Pública
- TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação
- TQC - *Total Quality Control*

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as autarquias em Portugal têm enfrentado um crescente número de exigências, resultantes de alterações de contexto social, económico e tecnológico. Estas novas exigências impõem às autarquias a necessidade de modernizar e inovar na sua gestão, de modo a garantir a prestação de serviços públicos eficientes e eficazes. Dada a importância destas instituições na vida quotidiana dos cidadãos, torna-se crucial encontrar ferramentas e metodologias que suportem e acompanhem a evolução destas novas realidades.

A identificação e implementação de metodologias e ferramentas adequadas são fundamentais para responder às novas necessidades. Entre as mais conhecidas e amplamente utilizadas nas autarquias portuguesas estão o Planeamento Estratégico, a Gestão por Objetivos (MBO), a Reengenharia de Processos, a Governança Eletrónica (*e-Governance*) e as Ferramentas de Gestão da Qualidade, como a Norma ISO 9001. Estas metodologias procuram melhorar a eficiência, transparência e participação cidadã, promovendo uma gestão mais integrada e eficaz.

Esta dissertação tem como principal objetivo explorar as diversas metodologias e ferramentas atualmente em uso nas autarquias portuguesas, bem como identificar os maiores desafios encontrados na sua implementação e os principais impactos sentidos até ao momento. Para tal, será explorado o contexto histórico caracterizado pelas inovações introduzidas pela Gestão Pública em Portugal, estratégias de modernização existentes e ainda realizada uma análise das práticas de melhoria contínua na gestão. Esta análise tem como base dados recolhidos via inquéritos aplicados junto dos vários municípios. Os resultados permitem obter uma visão abrangente sobre as práticas atuais, obstáculos enfrentados e perceções sobre os resultados obtidos com a aplicação destas metodologias.

Acima de tudo, espera-se que esta dissertação não só contribua para uma melhor compreensão de práticas de gestão nas autarquias em Portugal, como também ofereça recomendações práticas que possam ser aplicadas para melhorar continuamente os serviços públicos, atendendo às crescentes exigências da sociedade moderna.

CAPÍTULO II – A GESTÃO PÚBLICA EM PORTUGAL

A evolução da gestão pública em Portugal é um tema de grande relevância e complexidade, que reflete as transformações políticas, económicas e sociais que o país tem experienciado ao longo das últimas décadas. Desde a Revolução dos Cravos em 1974, que marcou o fim de uma ditadura e o início de um processo democrático, até aos dias de hoje, a administração pública portuguesa tem sido alvo de inúmeras reformas e iniciativas de modernização.

Nos anos 80, com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE) e, posteriormente, à União Europeia (UE), assistiu-se a um movimento de alinhamento com as práticas administrativas europeias, promovendo a eficiência, a transparência e a descentralização. As políticas de reforma administrativa implementadas durante este período tinham como objetivo principal a melhoria da qualidade dos serviços públicos, a racionalização dos recursos e a promoção de uma cultura de *accountability* e inovação no setor público.

Nos últimos anos, a gestão pública em Portugal tem sido marcada por um forte enfoque na digitalização e na transformação digital, impulsionada pela necessidade de tornar os serviços públicos mais acessíveis e eficientes. As autarquias locais, em particular, têm desempenhado um papel crucial neste processo, adotando novas metodologias e práticas inovadoras para prestar um serviço mais eficiente aos cidadãos.

1 A Nova Gestão Pública nas Autarquias em Portugal

Os últimos anos do século XX representaram um grande desafio para a gestão no setor público na maioria dos países desenvolvidos. As mudanças e reformas administrativas surgiram em diversos contextos para resolver problemas semelhantes, utilizando estratégias complementares.

Dessas transformações emergiu o conceito de Nova Gestão Pública (*New Public Management*), identificando um novo paradigma na condução da gestão dos serviços públicos.

A Nova Gestão Pública (NGP), enquanto modelo de gestão, é difícil de definir com precisão. Esta designação serve, principalmente, para identificar os esforços empreendidos, nas últimas décadas do século XX, para modernizar e reformar o modelo de gestão pública, fundamentados na insatisfação com o modelo de gestão adotado pelo *Welfare State*, que ao longo das décadas, foi considerado ineficiente, burocrático e um impedimento ao crescimento económico. Esta insatisfação levou à procura de novas abordagens que pudessem melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos, emergindo assim o modelo de NGP.

A introdução da NGP promovia a descentralização do poder decisório nas unidades públicas, a reestruturação dos processos e das lógicas de funcionamento, a redefinição dos objetivos estratégicos e um maior foco na satisfação dos seus clientes e promotores.

Ainda hoje, a comunidade académica divide-se sobre se a NGP deve ser considerada uma verdadeira teoria de gestão pública. Entre os anos finais do século XX e primeiros anos do século XXI, vários académicos como Christopher Hood, Laurence E. Lynn Jr., Jan-Erik Lane e Janet & Robert Denhardt entendiam este modelo como um paradigma de gestão e apresentavam nas suas obras argumentos que contrariavam a NGP como sendo uma teoria, desde o não surgimento como uma teoria unificada, mas como um conjunto de práticas e princípios inspirados na administração privada e na economia neoclássica, o não cumprimento de todos os critérios para ser considerada teoria científica, como, por exemplo, reduzida coerência e solidez teórica, e alguns reforçavam ainda a desconsideração por valores fundamentais da administração pública.

1.1 Fatores que motivaram a transição para a Nova Gestão Pública

1.1.1 Económico-Financeiros

A transição para a Nova Gestão Pública foi fortemente influenciada por fatores económico-financeiros, destacando-se a crise das políticas Keynesianas e a percepção de que a intervenção estatal excessiva dificultava o crescimento económico.

1.1.1.1 Crise das Políticas Keynesianas

As políticas Keynesianas, prevalentes no período pós-Segunda Guerra Mundial, promoviam a intervenção do Estado na economia para garantir o pleno emprego e a estabilidade económica. No entanto, nas últimas décadas do século XX, estas políticas começaram a enfrentar críticas e dificuldades significativas, nomeadamente:

- **Inflação e Estagnação:** A combinação de alta inflação com estagnação económica, conhecida como “*stagflation*”, revelou as limitações das políticas Keynesianas. As intervenções governamentais, muitas vezes, resultavam em déficits fiscais crescentes e endividamento público.
- **Diminuição da Eficácia:** As medidas de estímulo, como o aumento do gasto público, começaram a mostrar-se menos eficazes na revitalização económica, especialmente em contextos de crises globais e mudanças estruturais na economia mundial.

1.1.1.2 Intervenção Estatal Excessiva

A percepção crescente de que a intervenção estatal excessiva criava obstáculos ao crescimento e desenvolvimento económico também foi determinante na ascensão da NGP. Esta visão era sustentada por vários argumentos como:

- **Regulamentação e Burocracia:** A criação de regulamentos extensivos e a proliferação de instituições e estruturas estatais eram vistas como entraves à eficiência económica. A burocracia crescente era criticada por tornar os processos lentos e ineficazes, dificultando a competitividade.
- **Carga Fiscal:** As imposições fiscais elevadas, necessárias para sustentar os programas de *welfare* e as intervenções estatais, eram percebidas como um fardo sobre os agentes económicos, reduzindo os incentivos para investimento e inovação.

- **Procura de Alternativas:** Como resposta, os governos começaram a explorar formas alternativas de provisão de bens e serviços, promovendo a privatização, a liberalização de mercados e a redução do papel do Estado na economia.

Estas mudanças foram acompanhadas por uma reorientação ideológica, com o pós-fordismo e o neoliberalismo ganhando destaque, defendendo uma sociedade mais flexível, competitiva e menos dependente do Estado. A influência de defensores do neoliberalismo, como Milton Friedman, reforçou a ideia de que a competição e a liberalização de mercados eram cruciais para a eficiência económica, contrastando com o crescimento desmesurado das funções estatais.

1.1.2 Ideológicos/Políticos

A adoção da Nova Gestão Pública foi também fortemente influenciada por mudanças ideológicas e políticas, principalmente pelo surgimento do Pós-fordismo e do neoliberalismo, que promoveram a competição e a liberalização dos mercados.

1.1.2.1 Surgimento do Pós-fordismo

O Pós-fordismo emergiu como uma resposta à rigidez do modelo de produção Fordista, caracterizado pela produção em massa e pela hierarquia organizacional rígida. As principais características do Pós-fordismo que influenciaram a NGP incluem:

- **Flexibilidade na Produção:** Substituição da produção em massa por métodos de produção mais flexíveis e personalizados, permitindo uma resposta mais rápida às procuras do mercado.
- **Estruturas Organizacionais Descentralizadas:** Adoção de estruturas mais horizontais e menos hierárquicas, favorecendo a autonomia e a responsabilidade individual.
- **Inovação e Adaptação:** Enfoque na inovação contínua e na capacidade de adaptação rápida às mudanças no ambiente económico e tecnológico.

Estas mudanças no paradigma de produção refletiram-se na administração pública, incentivando a adoção de práticas de promoção da eficiência, a inovação e a adaptabilidade, características centrais da NGP.

1.1.2.2 Ascensão do Neoliberalismo

O neoliberalismo, influenciado por economistas como Milton Friedman, ganhou destaque na segunda metade do século XX. Esta ideologia promoveu uma visão de mundo onde a competição e os mercados livres eram considerados fundamentais para a eficiência e o crescimento económico. Os principais aspetos do neoliberalismo que impulsionaram a NGP incluem:

- **Competição e Mercados Livres:** A crença na superioridade dos mercados livres sobre a intervenção estatal. A competição era vista como um mecanismo para melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços.
- **Redução do Papel do Estado:** A defesa de um Estado menos intervencionista, focado em regular em vez de fornecer diretamente bens e serviços. Esta visão levou à privatização de muitas funções públicas e à criação de parcerias público-privadas.
- **Desregulação:** A remoção de barreiras regulatórias para facilitar a entrada de novos intervenientes no mercado e promover a concorrência.

Estas ideias foram adotadas na NGP através da introdução de mecanismos de mercado na gestão pública, promovendo a competição entre fornecedores de serviços públicos e privados e aumentando a eficiência e a capacidade de resposta das instituições públicas.

1.1.2.3 Influência Ideológica

A combinação do Pós-fordismo e do neoliberalismo criou um ambiente ideológico favorável à implementação da NGP. As políticas promovidas por estas ideologias enfatizavam a necessidade de uma administração pública mais ágil, eficiente e orientada para os resultados. Estas mudanças ideológicas moldaram a NGP, que procura adotar práticas do setor privado para melhorar a gestão pública, promover a responsabilidade individual e a transparência e melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

1.1.3 Internacionais

1.1.3.1 Abolição das Barreiras Alfandegárias e Liberalização do Mercado

A criação do mercado único da União Europeia, criado em 1993, é uma das maiores conquistas europeias e pretende eliminar as restrições ao comércio entre os países membros, facilitando a livre circulação de bens, serviços, capital e pessoas. Esta liberalização exigiu que os países se adaptassem a um ambiente mais competitivo, onde as empresas locais teriam de competir com empresas de outros países membros em pé de igualdade. Esta situação destacou as ineficiências e as carências dos modelos de gestão pública existentes, que eram muitas vezes burocráticos e pouco responsivos às mudanças rápidas do mercado.

1.1.3.2 Exposição das carências dos Modelos de Gestão Tradicionais

A competição aumentada e a necessidade de atrair investimentos externos revelaram as fraquezas na administração pública de vários países. A gestão tradicional, baseada em princípios burocráticos e centralizados, mostrou-se inadequada para responder aos desafios de um mercado mais aberto e dinâmico. Esta exposição incentivou os governos a promover a modernização administrativa, adotando práticas que melhorassem a eficiência e a qualidade dos serviços públicos.

1.1.3.3 Modernização Administrativa

A necessidade de modernização levou à adoção de princípios e práticas da Nova Gestão Pública (NGP), que se baseia na introdução de mecanismos de mercado na administração pública. As reformas inspiradas na NGP incluíram:

- **Descentralização e Autonomia:** A descentralização das funções administrativas e a maior autonomia na gestão de recursos, permitindo uma administração pública mais ágil e adaptável às necessidades locais.
- **Gestão Orientada para Resultados:** A introdução de medidas de desempenho e a clarificação da missão de cada agente da administração pública, com definição clara de objetivos e recompensas baseadas no mérito.
- **Competição e Eficiência:** A promoção da competição entre fornecedores de bens e serviços públicos e privados, incentivando a eficiência através da comparação

de custos e benefícios entre as opções de prestação de serviços internas e as soluções oferecidas pelo mercado.

- **Transparência e Responsabilização:** A implementação de mecanismos de contabilidade analítica e auditorias externas para aumentar a transparência na relação custo-benefício e responsabilizar os gestores públicos pelas suas ações.

1.1.3.4 Impacto na Competitividade e Atração de Capital

As reformas administrativas inspiradas pela NGP e motivadas pela construção do mercado único europeu visavam não apenas melhorar a eficiência interna, mas também aumentar a competitividade internacional dos países membros. Ao modernizar a administração pública e adotar práticas mais eficientes e transparentes, os países tornaram-se mais atrativos para investimentos externos, o que foi crucial para o desenvolvimento económico e a integração plena no mercado europeu.

1.2 Inovações introduzidas nos Processos de Gestão Pública

A Nova Gestão Pública introduziu várias inovações ao nível dos processos de gestão pública, tais como:

1.2.1 Gestão Profissional

A introdução da gestão profissional na administração pública, suportada pela NGP, implicou uma mudança significativa na forma como a gestão era tradicionalmente realizada. Este modelo promove a separação clara entre a gestão pública e as questões de confiança política, permitindo que a administração pública se beneficie de um conjunto de competências mais especializado e focado em eficiência.

1.2.1.1 Separação da Gestão Pública das Questões de Confiança Política

Um dos principais objetivos da NGP foi libertar a gestão pública das questões de confiança política. Historicamente, a nomeação de gestores públicos frequentemente se baseava em critérios políticos, o que resultava numa administração fortemente influenciada por interesses partidários. A NGP procurou substituir esta lógica por uma confiança baseada em competências de gestão, reduzindo a interferência política direta nos processos de gestão. Este movimento visava assegurar que os gestores fossem

selecionados e avaliados com base nas suas competências e desempenho, em vez das suas afiliações políticas.

1.2.1.2 Clarificação e Individualização das Competências

A NGP também enfatizou a necessidade de clarificar e individualizar as competências dos gestores públicos. Ao definir claramente as responsabilidades e os objetivos de cada gestor, a NGP procurou aumentar a responsabilização e a eficiência. Esta clarificação das competências permitiu uma gestão mais transparente e um controlo mais rigoroso das atividades e resultados. A ideia era que cada gestor tivesse uma missão bem definida e que as suas ações pudessem ser facilmente monitorizadas e avaliadas.

1.2.1.3 Aposta nas Competências de Gestão

Para melhorar a eficiência das instituições públicas, a NGP apostou fortemente no desenvolvimento das competências de gestão. Isso incluiu a introdução de práticas e ferramentas de gestão do setor privado na administração pública, visando flexibilizar a gestão, clarificar os objetivos organizacionais e definir estratégias mais individualizadas e adequadas às finalidades de cada instituição. A formação específica em gestão pública e a experiência de gestão passaram a ser critérios fundamentais na seleção de gestores públicos, assegurando que estes possuísem as competências necessárias para enfrentar os desafios da administração moderna.

1.2.1.4 Impacto e Conformidade com a NGP

Nas empresas municipais, a implementação da NGP mostrou um certo grau de conformidade com os princípios estabelecidos. Apesar das dificuldades iniciais, os gestores começaram a ser avaliados com base nas suas competências de gestão e não apenas nas suas afiliações políticas. A formação académica e a experiência profissional dos gestores tornaram-se mais diversificadas, refletindo uma maior ênfase nas habilidades de gestão.

Além disso, a introdução da gestão profissional aumentou a visibilidade e a transparência dos processos de gestão. A NGP promoveu uma maior responsabilização dos gestores, dando-lhes um papel mais visível e claramente definido nas organizações públicas. A fragmentação das estruturas administrativas em unidades mais autónomas e

especializadas também facilitou a implementação de uma gestão mais eficiente e focada em resultados.

Em suma, a gestão profissional na NGP representa uma transformação significativa na administração pública, promovendo uma cultura de eficiência, transparência e responsabilidade, livre de influências políticas diretas e baseada em competências claras e específicas. Esta mudança teve como objetivo final melhorar a qualidade dos serviços públicos e atender melhor às expectativas dos cidadãos.

1.2.2 Medidas de Desempenho

A implementação de medidas de desempenho na Nova Gestão Pública (NGP) representa um dos pilares fundamentais para a melhoria da eficiência e eficácia na administração pública. Este modelo introduz uma cultura de avaliação contínua, focada na clarificação de objetivos e na recompensa pelo mérito, com o intuito de alinhar as metas individuais com os objetivos organizacionais.

1.2.2.1 Estabelecimento de Objetivos Claros

A primeira etapa crucial na implementação das medidas de desempenho é a definição clara dos objetivos que cada agente da administração pública deve cumprir. Este processo envolve:

- **Clarificação da Missão:** Cada entidade pública precisa de ter uma missão claramente definida que delinieie as suas principais responsabilidades e metas. Esta clarificação ajuda a alinhar as atividades dos gestores e funcionários com os objetivos gerais da organização.
- **Definição de Indicadores de Desempenho:** Para medir o progresso em direção aos objetivos estabelecidos, é necessário desenvolver indicadores de desempenho específicos e mensuráveis. Estes indicadores permitem uma avaliação objetiva do desempenho dos indivíduos e das unidades organizacionais.
- **Planeamento e Monitorização:** A implementação de planos plurianuais que estabeleçam metas a longo prazo e a monitorização contínua do progresso relativamente a estas metas são fundamentais para garantir que os objetivos sejam alcançados de forma eficaz.

1.2.2.2 Sistemas de Recompensa Baseados no Mérito

Um dos aspectos mais inovadores das medidas de desempenho na NGP é a introdução de sistemas de recompensa baseados no mérito. Estes sistemas procuram incentivar um desempenho superior mediante recompensas tangíveis e intangíveis:

- **Reconhecimento do Mérito:** Identificar e premiar os funcionários que se destacam pelo seu desempenho é essencial para fomentar uma cultura de excelência. Este reconhecimento pode ser financeiro, por meio de bônus e aumentos salariais, ou não financeiro, como promoções e oportunidades de desenvolvimento profissional.
- **Incentivos Alinhados com os Objetivos:** As recompensas devem estar diretamente ligadas ao cumprimento dos objetivos estabelecidos. Esta ligação clara entre desempenho e recompensa motiva os funcionários a atingir ou superar as expectativas.
- **Transparência e Justiça:** Para que os sistemas de recompensa sejam eficazes, devem ser transparentes e justos. Todos os funcionários devem entender os critérios pelos quais serão avaliados e recompensados, garantindo que o processo seja percebido como justo e imparcial.

1.2.2.3 Identificação e Redução do Desperdício

Outro componente importante das medidas de desempenho é a identificação do desperdício e a implementação de medidas para reduzir ou eliminar ineficiências. Este processo inclui:

- **Análise de Processos:** Realizar análises detalhadas aos processos operacionais para identificar áreas de desperdício e ineficiência. Estas análises ajudam a focar os esforços de melhoria onde são mais necessários.
- **Melhoria Contínua:** Implementar práticas de melhoria contínua, como a metodologia *Lean* ou *Six Sigma*, que promovem a eficiência e a redução de desperdícios em todas as áreas da organização.
- **Participação dos Funcionários:** Envolver os funcionários na identificação de problemas e na implementação de soluções é crucial. A sua participação ativa garante que as mudanças sejam bem-sucedidas e sustentáveis a longo prazo.

1.2.2.4 Benefícios das Medidas de Desempenho

A adoção de medidas de desempenho na NGP traz vários benefícios para a administração pública:

- **Melhoria da Eficiência:** Ao focar em objetivos claros e na redução de desperdícios, as organizações públicas podem melhorar significativamente a eficiência operacional.
- **Aumento da Qualidade dos Serviços:** Com um foco contínuo na avaliação e melhoria do desempenho, a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos tende a aumentar.
- **Maior Transparência e Responsabilidade:** A utilização de indicadores de desempenho e sistemas de recompensa baseados no mérito promove uma maior transparência e responsabilização na administração pública.
- **Motivação e Satisfação dos Funcionários:** Os sistemas de recompensa justos e meritocráticos aumentam a motivação e satisfação dos funcionários, contribuindo para um ambiente de trabalho mais positivo e produtivo.

Estas medidas de desempenho introduzidas pela NGP são essenciais para criar uma administração pública mais eficiente, transparente e orientada para resultados, capaz de prestar serviços de alta qualidade aos cidadãos.

1.2.3 Transparência e Responsabilização na Nova Gestão Pública

A implementação de mecanismos de transparência e responsabilização é uma das inovações centrais da Nova Gestão Pública, fundamental para a promoção de uma administração pública mais eficiente, justa e responsiva. A contabilidade analítica interna desempenha um papel crucial neste contexto, permitindo uma gestão mais transparente e facilitando a responsabilização dos gestores públicos.

1.2.3.1 Contabilidade Analítica Interna

A contabilidade analítica interna envolve a utilização de métodos detalhados que permitem analisar custos e receitas de maneira granular. Esta prática tem vários objetivos e benefícios no contexto da NGP, destacando:

- **Promoção da Competição:** Ao detalhar os custos de diferentes atividades e serviços, a contabilidade analítica permite comparar o desempenho interno com o

de potenciais fornecedores externos. Esta prática promove a competição dentro do setor público, incentivando as unidades internas a melhorar a sua eficiência para serem competitivas em relação a alternativas de mercado.

- **Identificação de Ineficiências:** A análise detalhada dos custos ajuda a identificar áreas onde os recursos estão a ser mal utilizados ou onde existem ineficiências operacionais. Esta informação é essencial para implementar medidas corretivas e otimizar a utilização dos recursos públicos.
- **Suporte à Tomada de Decisão:** A contabilidade analítica fornece dados precisos e detalhados, que apoiam a tomada de decisão informada, pelos gestores públicos. Com uma compreensão clara dos custos associados a diferentes atividades, os gestores podem tomar decisões mais estratégicas e alinhadas visando eficiência e eficácia.

1.2.3.2 Transparência

A transparência na gestão pública implica a disponibilização de informações claras e acessíveis sobre as atividades, despesas e resultados das entidades públicas. A NGP promove a transparência mediante várias práticas:

- **Publicação de Relatórios:** A divulgação regular de relatórios detalhados sobre o desempenho financeiro e operacional das instituições públicas aumenta a visibilidade e permite que os cidadãos e outras partes interessadas acompanhem e avaliem o desempenho do setor público.
- **Acesso a Informações:** Facilitar o acesso do público a informações relevantes sobre a gestão e utilização dos recursos públicos contribui para a criação de um ambiente mais aberto e transparente. Plataformas *online* e outros meios digitais são frequentemente utilizados para este fim.
- **Participação Pública:** Envolver os cidadãos nos processos de tomada de decisão e na fiscalização das atividades públicas aumenta a transparência e reforça a confiança na administração pública.

1.2.3.3 Responsabilização

A responsabilização envolve assegurar que os gestores públicos sejam responsáveis pelos resultados das suas ações e decisões. Na NGP, a responsabilização é promovida por:

- **Definição Clara de Responsabilidades:** Cada gestor tem as suas responsabilidades claramente definidas, facilitando a atribuição de responsabilidade e a avaliação do desempenho individual.
- **Avaliação de Desempenho:** A implementação de sistemas de avaliação de desempenho, baseados em indicadores claros e objetivos, permite medir e comparar o desempenho dos gestores e das unidades administrativas.
- **Recompensas e Penalidades:** Sistemas de recompensa baseados no mérito e penalidades para desempenho insatisfatório são utilizados para incentivar a responsabilidade e o cumprimento dos objetivos estabelecidos.
- **Auditorias e Controle Externo:** A realização de auditorias internas e externas regularizadas garante que as práticas de gestão estejam conforme os padrões e regulamentos, facilitando a responsabilização dos gestores públicos.

1.2.3.4 Benefícios da Transparência e Responsabilização

A promoção da transparência e da responsabilização na administração pública traz vários benefícios, incluindo:

- **Melhoria da Confiança Pública:** A transparência e a responsabilização aumentam a confiança dos cidadãos nas instituições públicas, mostrando que os recursos são geridos de forma eficiente e responsável.
- **Eficiência Operacional:** Com informações claras e detalhadas, as instituições públicas podem identificar e eliminar ineficiências, melhorando a utilização dos recursos e a qualidade dos serviços prestados.
- **Cultura de Responsabilidade:** A criação de uma cultura de responsabilidade e mérito dentro da administração pública incentiva os gestores e funcionários a se empenharem mais e a procurar constantemente a melhoria contínua.
- **Redução da Corrupção:** A transparência e a responsabilização reduzem as oportunidades para práticas corruptas, aumentando a integridade e a honestidade na gestão pública.

Em conclusão, a implementação de contabilidade analítica interna e outras práticas de transparência e responsabilização são elementos essenciais da NGP. Estas inovações promovem uma administração pública mais eficiente, justa e alinhada com os princípios de boa governança, beneficiando tanto os gestores quanto os cidadãos

1.2.4 Competição e Qualidade do Serviço na Nova Gestão Pública

A Nova Gestão Pública introduziu vários mecanismos de mercado para melhorar a qualidade dos serviços públicos, promovendo a competição e incentivando a eficiência. Esta abordagem baseia-se na crença de que práticas inspiradas no setor privado podem ser aplicadas ao setor público para melhorar o seu desempenho e resposta às necessidades dos cidadãos.

1.2.4.1 Mecanismos de Mercado na Gestão Pública

Os mecanismos de mercado utilizados na NGP incluem a introdução de práticas competitivas dentro e fora das organizações públicas. Estas práticas visam estimular a inovação, a eficiência e a qualidade dos serviços prestados. Alguns dos principais mecanismos são:

- **Contratualização de Serviços:** A administração pública pode contratar serviços junto ao setor privado ou a outras entidades públicas mediante processos competitivos. A contratualização cria um ambiente de concorrência entre potenciais fornecedores, incentivando-os a oferecer melhores condições e serviços de qualidade superior.
- **Parcerias Público-Privadas (PPPs):** As PPPs são colaborações entre o setor público e o privado para a prestação de serviços ou para realização de projetos. Estas parcerias aproveitam a eficiência e a capacidade de inovação do setor privado, enquanto o setor público garante que os serviços são prestados segundo os interesses públicos.
- **Externalização de Serviços:** Esta prática envolve a transferência da gestão de determinados serviços públicos para empresas privadas. A externalização pode originar uma maior eficiência e redução de custos, mantendo ou melhorando a qualidade dos serviços.

1.2.4.2 Melhoria da Qualidade dos Serviços

A competição induzida pelos mecanismos de mercado contribui para a melhoria da qualidade dos serviços públicos de várias maneiras:

- **Inovação:** A competição estimula os fornecedores de serviços a inovarem para se diferenciarem dos concorrentes. A inovação pode levar à introdução de novos

métodos, tecnologias e práticas que melhoram a eficiência e a qualidade dos serviços.

- **Eficiência:** A necessidade de competir incentiva os fornecedores a otimizar os seus processos e reduzir desperdícios. A eficiência operacional resulta numa melhor utilização dos recursos públicos e em serviços mais rápidos e eficazes.
- **Foco no Cidadão:** Os mecanismos de mercado incentivam uma orientação mais centrada no cidadão. Fornecedores de serviços, tanto públicos quanto privados, procuram entender e atender melhor às necessidades e expectativas dos cidadãos para garantir a sua satisfação e fidelidade.
- **Responsabilização e Transparência:** A competição e os contratos de desempenho estabelecem critérios claros de avaliação e responsabilização dos fornecedores de serviços. Esta transparência melhora a confiança pública e assegura que os serviços são prestados de acordo com padrões elevados de qualidade.

1.2.4.3 Exemplos de Aplicação

- **Saúde:** No setor da saúde acontece, por exemplo, através da contratualização de serviços hospitalares ou de cuidados primários a fornecedores privados, mantendo altos padrões de qualidade e controlo.
- **Educação:** As escolas podem ser geridas por entidades privadas sob contratos que especificam resultados educacionais, promovendo a inovação pedagógica e a melhoria contínua.
- **Transporte Público:** A concessão de serviços de transporte a empresas privadas pode resultar em melhores serviços e infraestrutura, beneficiando diretamente os utilizadores.

Benefícios		Desafios	
Aumento da Qualidade	A competição incentiva a melhoria contínua dos serviços.	Regulação Eficaz	Necessidade de uma regulação robusta para garantir que a competição não comprometa a qualidade ou acessibilidade dos serviços.
Redução de Custos	A eficiência resultante da competição pode levar à redução dos custos operacionais.	Equidade	Garantir que todos os cidadãos tenham acesso igualitário aos serviços, independentemente da sua capacidade de pagamento ou localização.
Melhor Capacidade de Resposta	A orientação para o cidadão melhora a resposta às necessidades e expectativas dos utilizadores.	Riscos de Contratualização	A má gestão de contratos pode levar a custos adicionais e à deterioração da qualidade dos serviços.

Tabela 1 Benefícios e desafios dos mecanismos introduzidos pela NGP na competição e qualidade dos serviços

A utilização de mecanismos de mercado na gestão pública, promovida pela NGP, é uma abordagem inovadora para melhorar a qualidade dos serviços públicos. Ao introduzir a competição, incentivar a eficiência e focar nas necessidades dos cidadãos, a NGP visa criar uma administração pública mais eficiente, transparente e responsiva, capaz de atender à procura de uma sociedade moderna e exigente.

1.3 Principais Modelos de Reformas na Governação Local

As reformas inspiradas pela NGP variaram entre países, destacando-se dois modelos principais:

1.3.1 Modelo Anglo-Saxónico

As reformas nos governos locais inspiradas pela NGP muitas vezes baseiam-se no modelo anglo-saxónico, que enfatiza a eficiência, a transparência e a responsabilização. Este modelo, desenvolvido e implementado com sucesso em países como o Reino Unido, Estados Unidos, Austrália e a Nova Zelândia, serve como um paradigma para a modernização da administração pública em diversas partes do mundo.

1.3.1.1 Principais Características do Modelo Anglo-Saxónico

O modelo anglo-saxónico de gestão pública é caracterizado por várias inovações e práticas que visam tornar os governos locais mais eficientes e responsivos às necessidades dos cidadãos. As principais características incluem:

1. **Descentralização e Autonomia Local:** A descentralização administrativa é um componente essencial, promovendo maior autonomia para os governos locais na tomada de decisões. Esta autonomia permite uma gestão mais adaptada às realidades e necessidades específicas de cada comunidade.
2. **Orientação para Resultados:** O foco na obtenção de resultados mensuráveis e na avaliação de desempenho é central. Os governos locais são incentivados a definir metas claras e a monitorizar o progresso, utilizando indicadores de desempenho para garantir que os objetivos são atingidos.
3. **Gestão por Objetivos:** A implementação da gestão por objetivos envolve a definição de metas específicas para cada departamento ou unidade, com a responsabilização dos gestores pelo cumprimento dessas metas. Este método promove uma cultura de responsabilidade e eficiência.

4. **Competição e Mercado:** A introdução de práticas competitivas, como a externalização de serviços e a criação de mercados internos, visa aumentar a eficiência e melhorar a qualidade dos serviços públicos. A competição entre fornecedores de serviços incentiva a inovação e a redução de custos.
5. **Transparência e Responsabilização:** A transparência nas operações e na utilização dos recursos públicos é fundamental. Os governos locais são obrigados a publicar relatórios financeiros detalhados e a garantir a participação cidadã na fiscalização das atividades governamentais.
6. **Inovação e Flexibilidade:** O modelo anglo-saxónico incentiva a inovação e a flexibilidade na gestão pública, permitindo que os governos locais experimentem novas abordagens e se adaptem rapidamente às mudanças nas necessidades dos cidadãos e no ambiente externo.

1.3.1.2 Implementação no Contexto dos Governos Locais

No contexto dos governos locais, a implementação do modelo anglo-saxónico implica uma série de reformas administrativas e gerenciais:

1. **Reorganização Estrutural:** A estrutura organizacional dos governos locais é frequentemente reconfigurada para melhorar a eficiência. Isso pode incluir a fusão de departamentos, a criação de novas unidades focadas em resultados específicos e a redução da burocracia.
2. **Sistema de Recompensas Baseado no Desempenho:** Os sistemas de recompensas e incentivos são reformulados para premiar o desempenho excepcional e incentivar a melhoria contínua. Isso inclui bônus de desempenho, promoções baseadas em mérito e reconhecimento público.
3. **Parcerias Público-Privadas:** As parcerias com o setor privado são exploradas para a prestação de serviços públicos, como saneamento, transporte e saúde. Estas parcerias permitem a alavancagem de recursos e conhecimentos do setor privado para melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços.
4. **Participação e Consulta Pública:** Os mecanismos de participação e consulta pública são fortalecidos, permitindo que os cidadãos influenciem as decisões governamentais e avaliem a prestação de serviços. Esta abordagem promove uma maior responsabilidade e transparência.

Exemplos de Sucesso

1. **Reino Unido:** O Reino Unido implementou extensivamente o modelo anglo-saxónico nas suas reformas locais, com destaque para a criação de agências executivas que operam com autonomia e responsabilidade clara pelos resultados.
2. **Nova Zelândia:** A Nova Zelândia é reconhecida pelas suas reformas inovadoras que introduziram práticas de gestão do setor privado no setor público, resultando em melhorias significativas na eficiência e na prestação de serviços.
3. **Austrália:** A Austrália adotou reformas que enfatizam a descentralização e a autonomia local, com sistemas rigorosos de avaliação de desempenho e responsabilidade.

1.3.1.3 Impacto e Desafios

O modelo anglo-saxónico representa uma abordagem robusta e eficaz para a modernização da administração pública local, focada na eficiência, transparência e responsabilidade, com impactos positivos na qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos. Na seguinte tabela são representados os principais impactos e desafios identificados na aplicação deste modelo.

Impactos		Desafios	
Melhoria na Qualidade dos Serviços	A ênfase na eficiência e na orientação para resultados leva geralmente a melhorias significativas na qualidade dos serviços públicos.	Adaptação Cultural	A mudança para um modelo orientado para o mercado pode enfrentar resistência cultural dentro das organizações públicas.
Maior Transparência e Responsabilidade	A transparência e a responsabilização aumentam a confiança pública nas instituições governamentais.	Desigualdade	A implementação de práticas competitivas pode levar a desigualdades no acesso aos serviços públicos se não forem cuidadosamente geridas.
Inovação e Eficiência	A introdução de práticas de mercado e a promoção da inovação resultam numa administração mais ágil e responsiva.	Complexidade de Implementação	A transição para um novo modelo de gestão pode ser complexa e requerer investimentos significativos em capacitação e infraestrutura.

Tabela 2 Impactos e desafios da aplicação do modelo anglo-saxónico

1.3.2 Modelo Continental

O Modelo Continental, também conhecido como Modelo Europeu Continental, é outro paradigma relevante no contexto das reformas dos governos locais inspiradas pela NGP. Este modelo é predominante em países da Europa continental, como Alemanha, França e

países escandinavos e é caracterizado por uma abordagem mais estatutária e regulamentada em comparação com o modelo anglo-saxónico.

1.3.2.1 Principais Características do Modelo Continental

O Modelo Continental possui várias características que o distinguem e que refletem a sua abordagem particular à gestão pública:

1. **Administração Pública Profissionalizada:** Há uma forte ênfase na profissionalização do serviço público, com um foco significativo na formação e desenvolvimento contínuo dos funcionários públicos. A carreira no serviço público é frequentemente regulamentada e estruturada em carreiras bem definidas.
2. **Centralização e Coordenação:** Embora existam esforços de descentralização, muitos aspetos da administração pública no modelo continental permanecem centralizados, com uma coordenação estreita entre diferentes níveis de governo para assegurar a uniformidade e a consistência das políticas públicas.
3. **Forte Regulação:** A regulamentação detalhada e a observância estrita de procedimentos e normas são características marcantes. Isto garante que os serviços públicos sejam prestados de acordo com padrões elevados de qualidade e equidade.
4. **Direitos Sociais e Igualdade:** O modelo continental coloca uma forte ênfase na proteção dos direitos sociais e na promoção da igualdade. As políticas públicas frequentemente procuram garantir que todos os cidadãos tenham acesso igualitário aos serviços públicos essenciais.

1.3.2.2 Implementação no Contexto dos Governos Locais

No contexto dos governos locais, a implementação do Modelo Continental envolve várias reformas e práticas administrativas que visam melhorar a eficiência e a capacidade de resposta, sem comprometer a equidade e a qualidade dos serviços:

1. **Desenvolvimento de Carreira e Formação:** A profissionalização dos funcionários públicos locais é promovida mediante programas contínuos de formação e desenvolvimento. Isto assegura que os funcionários possuam as competências e conhecimentos necessários para prestar serviços de alta qualidade.

2. **Descentralização Controlada:** Embora se promova a descentralização, há uma supervisão e coordenação centralizadas para garantir que os padrões e políticas nacionais sejam respeitados. Este equilíbrio ajuda a manter a consistência na prestação de serviços.
3. **Implementação de Normas e Procedimentos:** A introdução de normas e procedimentos rigorosos para a prestação de serviços garante que a qualidade e a equidade sejam mantidas. Isto inclui a adoção de padrões de atendimento e a implementação de sistemas de gestão da qualidade.
4. **Participação Cidadã:** A participação cidadã é incentivada por meio de mecanismos formais que permitem aos cidadãos influenciar e monitorizar a gestão pública local. Isto promove a transparência e a responsabilização.

1.3.2.3 Exemplos de Aplicação

1. **Alemanha:** A Alemanha é conhecida pela sua administração pública altamente profissionalizada e regulamentada. O modelo alemão destaca-se pela formação rigorosa dos funcionários públicos e pela implementação de normas estritas para garantir a qualidade e a equidade dos serviços.
2. **França:** A França implementa um modelo de administração pública que combina centralização com um grau significativo de descentralização controlada. O sistema francês é conhecido pela sua estrutura hierárquica e pela ênfase na coordenação entre diferentes níveis de governo.
3. **Países Escandinavos:** Países como a Suécia e a Dinamarca têm implementado reformas que combinam a profissionalização dos serviços públicos com uma forte ênfase na equidade e nos direitos sociais. A participação cidadã e a transparência são elementos centrais nestes modelos.

1.3.2.4 Impacto e Desafios

O Modelo Continental nas reformas dos governos locais representa uma abordagem equilibrada que combina a eficiência com a equidade. A profissionalização do serviço público, a forte regulamentação e a ênfase na coordenação central são características que asseguram a prestação de serviços públicos de alta qualidade e equitativos. Este modelo, embora enfrente desafios de rigidez e burocracia, oferece um caminho robusto para a modernização da administração pública local, alinhando-se com os princípios da Nova

Gestão Pública. Na seguinte tabela são representados os principais impactos e desafios identificados na aplicação deste modelo.

Impactos		Desafios	
Alta Qualidade dos Serviços	A ênfase na regulamentação e na profissionalização assegura que os serviços públicos sejam de alta qualidade e prestados de maneira equitativa.	Rigidez Administrativa	A ênfase na regulamentação pode resultar em rigidez administrativa, dificultando a adaptação rápida a novas procuras e mudanças.
Equidade e Direitos Sociais	A forte orientação para a igualdade e a proteção dos direitos sociais garante que todos os cidadãos tenham acesso justo aos serviços públicos.	Custos Elevados	A manutenção de altos padrões de qualidade e a profissionalização podem resultar em custos elevados, exigindo uma gestão financeira eficiente.
		Burocracia	A centralização e a regulamentação detalhada podem aumentar a burocracia, tornando os processos administrativos mais lentos.

Tabela 3 Impactos e desafios da aplicação do modelo continental

1.4 Empresas Municipais em Portugal

A Revolução dos Cravos, em 25 de abril de 1974, marcou o início de um período de grandes mudanças em Portugal, incluindo uma significativa transformação na administração pública e nas competências dos governos locais. No contexto das reformas administrativas subsequentes, as décadas seguintes, especialmente a de 1990, foram caracterizadas pela implementação de novas estruturas e mecanismos para a gestão dos serviços públicos locais, incluindo a criação de empresas municipais.

A descentralização do poder e o fortalecimento das autarquias locais foram impulsionados pela necessidade de uma administração pública mais próxima dos cidadãos, capaz de responder de maneira eficaz às necessidades locais. A criação de empresas municipais surgiu como uma solução para enfrentar os desafios de gestão e melhorar a prestação de serviços públicos.

Motivações principais:

1. **Eficiência e Flexibilidade:** As empresas municipais foram criadas para conferir maior eficiência e flexibilidade à gestão dos serviços públicos locais, superando as limitações da burocracia tradicional.

2. **Autonomia Financeira:** Estas entidades permitiram uma gestão financeira mais autónoma e sustentável, facilitando a captação de receitas próprias e a gestão de recursos.
3. **Qualidade dos Serviços:** Através da profissionalização da gestão e da introdução de práticas de mercado, as empresas municipais visavam melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

1.4.1 Estrutura e Funcionamento

As empresas municipais são entidades público-privadas, criadas pelos municípios com o objetivo de gerir e operar serviços de interesse público de forma eficiente. Estas empresas atuam em vários setores, incluindo:

1. **Águas e Saneamento:** Gestão de recursos hídricos, tratamento de águas residuais e abastecimento de água potável.
2. **Transportes Públicos:** Operação e gestão de redes de transporte urbano e interurbano.
3. **Gestão de Resíduos:** Recolha, tratamento e gestão de resíduos sólidos urbanos.
4. **Habitação e Urbanismo:** Desenvolvimento de projetos de habitação social e gestão de património imobiliário municipal.
5. **Cultura e Desporto:** Gestão de equipamentos culturais e desportivos, promovendo o acesso a atividades culturais e desportivas.

1.4.2 Características organizacionais

- **Natureza Jurídica:** As empresas municipais são entidades dotadas de personalidade jurídica própria, mas mantêm uma relação estreita com o município que as cria e supervisiona.
- **Gestão Profissional:** A gestão é orientada por princípios empresariais, com quadros técnicos especializados e práticas de gestão modernas.
- **Transparência e Responsabilidade:** Têm obrigatoriedade de seguir regras de transparência e prestação de contas, com fiscalização por parte das entidades municipais e órgãos de controlo.

1.4.3 Benefícios e Desafios

A criação de empresas municipais em Portugal, especialmente após a década de 1990, representou uma importante evolução na administração pública local. Estas entidades trouxeram benefícios significativos em termos de eficiência, qualidade dos serviços e autonomia financeira, embora também apresentassem desafios relacionados à regulação e integração com a gestão municipal. As empresas municipais continuam a desempenhar um papel crucial na modernização e melhoria dos serviços públicos locais, alinhando-se aos princípios da Nova Gestão Pública e contribuindo para o desenvolvimento sustentável das comunidades. Na seguinte tabela são representados alguns dos principais benefícios e desafios encontrados na criação das empresas municipais.

Benefícios		Desafios	
Melhoria na Qualidade dos Serviços	A profissionalização da gestão e a introdução de práticas empresariais contribuem para a melhoria da qualidade dos serviços públicos.	Regulação e Supervisão	A necessidade de uma supervisão rigorosa para evitar práticas ineficazes ou corruptas.
Maior Eficiência	A flexibilidade operacional permite uma gestão mais eficiente e adaptável às necessidades locais.	Integração com a Gestão Municipal	A garantia de que as empresas municipais atuem em consonância com os objetivos estratégicos do município.
Autonomia e Sustentabilidade Financeira	As empresas municipais podem gerar receitas próprias, reduzindo a dependência do orçamento municipal.	Sustentabilidade Financeira	A preocupação em manter a sustentabilidade financeira, especialmente em contextos de crise económica ou de mudanças nas políticas públicas.

Tabela 4 Benefícios e desafios da existência das empresas municipais

1.5 Reflexão sobre a introdução da Nova Gestão Pública nas Autarquias em Portugal

A Nova Gestão Pública representou uma transformação significativa na gestão pública local, promovendo maior eficiência, transparência e qualidade nos serviços. A adoção de mecanismos de mercado e a descentralização foram cruciais para estas melhorias. No entanto, o sucesso contínuo da NGP depende da capacidade de adaptação às necessidades dos cidadãos e às realidades locais, mantendo a flexibilidade e a inovação na gestão pública. Ao longo das últimas décadas, as reformas implementadas têm demonstrado tanto avanços substanciais quanto desafios complexos.

1.5.1 Principais Avanços

- **Descentralização e Autonomia:** A descentralização do poder e a autonomia conferida às autarquias locais permitiram uma gestão mais próxima e adaptada às necessidades dos cidadãos. Esta mudança aumentou a capacidade de resposta e a agilidade das administrações locais.
- **Criação de Empresas Municipais:** A introdução de empresas municipais foi uma das inovações mais marcantes, proporcionando uma gestão mais profissional e eficiente de serviços essenciais como água, saneamento, transportes e gestão de resíduos. Estas entidades contribuíram para uma melhor qualidade dos serviços e maior sustentabilidade financeira.
- **Parcerias Público-Privadas (PPP):** As PPPs permitiram a alavancagem de recursos e conhecimentos do setor privado para a melhoria dos serviços públicos. Esta colaboração trouxe inovação e eficiência, embora exigisse uma regulação rigorosa para evitar desequilíbrios e garantir o interesse público.
- **Transparência e Responsabilidade:** A implementação de sistemas de transparência e mecanismos de responsabilização reforçou a confiança dos cidadãos na administração pública. A contabilidade analítica interna e a prestação de contas tornaram-se pilares fundamentais da gestão pública moderna.
- **Orientação para Resultados:** A adoção de uma gestão orientada para resultados, com definição clara de objetivos e sistemas de avaliação de desempenho, incentivou uma cultura de eficiência e melhoria contínua. Esta abordagem aumentou a motivação dos funcionários e a eficácia das políticas públicas.

1.5.2 Desafios Enfrentados

- **Adaptação Cultural:** A transição para um modelo de gestão mais orientado para o mercado enfrentou resistência cultural dentro das organizações públicas. A mudança de mentalidade e a adoção de novas práticas de gestão continuam a ser processos em evolução.
- **Rigidez e Burocracia:** Embora a NGP promova a flexibilidade, a tradição de uma administração pública centralizada e regulamentada muitas vezes resultou em rigidez e burocracia. A harmonização entre inovação e conformidade regulatória permanece um desafio.

- **Sustentabilidade Financeira:** A sustentabilidade financeira das empresas municipais e das PPPs é uma preocupação constante. A gestão eficiente dos recursos e a garantia de viabilidade económica são essenciais para o sucesso a longo prazo.
- **Participação Cidadã:** Apesar dos avanços, a participação cidadã efetiva e a transparência ainda podem ser melhoradas. Garantir que os cidadãos tenham uma voz ativa e informada nas decisões públicas é fundamental para fortalecer a democracia local.

1.5.3 Impacto Geral e Perspetivas Futuras

A implementação da Nova Gestão Pública em Portugal, de um modo geral, contribuiu para uma administração pública mais eficiente, responsiva e orientada para os resultados. As reformas realizadas desde a Revolução de 1974 até as décadas recentes mostram um compromisso contínuo com a modernização e a melhoria dos serviços públicos. No entanto, é crucial continuar a abordar os desafios existentes, adaptando as estratégias da NGP às mudanças sociais, económicas e tecnológicas.

Para o futuro, a ênfase deve estar na:

- **Continuação da Profissionalização:** Investir na formação e desenvolvimento dos funcionários públicos para manter altos padrões de competência e ética.
- **Inovação e Digitalização:** Aproveitar as novas tecnologias para melhorar a eficiência administrativa e a transparência.
- **Fortalecimento da Participação Cidadã:** Desenvolver mecanismos que promovam a participação ativa dos cidadãos, garantindo que as suas necessidades e expectativas são atendidas.

A Nova Gestão Pública em Portugal, ao equilibrar eficiência com equidade, tem o potencial de continuar a transformar a administração pública, promovendo um governo mais eficaz, transparente e próximo dos cidadãos.

2 Descentralização e Autonomização das Autarquias Locais

A descentralização administrativa em Portugal é um processo intrinsecamente ligado à democratização e à reorganização do Estado, visando uma maior autonomia das autarquias locais. Este tema tem sido objeto de estudo por vários autores portugueses, que analisam tanto os desafios quanto as oportunidades que a descentralização traz para a administração pública.

2.1 Contexto Histórico e Jurídico

A descentralização em Portugal ganhou maior relevância após a Revolução dos Cravos, em 1974, que marcou o início de um processo de democratização e de reorganização territorial do Estado. A Constituição de 1976 estabeleceu as bases para a descentralização administrativa, prevendo a autonomia das autarquias locais, que passou a ser um dos princípios estruturantes da administração pública portuguesa.

António Cândido de Oliveira (2023) defende que a descentralização administrativa é essencial para o aprofundamento da democracia e para o desenvolvimento regional equilibrado. Nos seus estudos, Cândido de Oliveira destaca que a descentralização permite uma maior proximidade entre os cidadãos e os órgãos de decisão, o que favorece a transparência, a responsabilidade e a eficácia administrativa.

2.2 Modelos de Descentralização

A descentralização em Portugal pode ser entendida em diferentes dimensões: política, administrativa e financeira. Cada uma dessas dimensões tem implicações distintas para as autarquias locais. A descentralização política refere-se à transferência de competências legislativas, a descentralização administrativa envolve a delegação de funções e a descentralização financeira diz respeito à alocação de recursos financeiros às autarquias.

Ana Bela Santos Bravo (2023) explora a descentralização como um processo dinâmico e multifacetado, que deve ser continuamente ajustado às realidades locais e regionais. A autora argumenta que a descentralização administrativa não pode ser vista apenas como uma transferência de responsabilidades do governo central para as autarquias, mas sim como uma oportunidade para repensar o papel do Estado e das autarquias na gestão pública.

2.2.1 Classificação dos Modelos de Descentralização

Segundo a análise de vários autores, a descentralização em Portugal pode ser classificada diferentes maneiras:

- **Desconcentração:** Este modelo envolve a redistribuição de responsabilidades dentro da mesma entidade governamental, mas em diferentes níveis hierárquicos. É um tipo de descentralização administrativa onde o poder e a responsabilidade são transferidos de uma autoridade central para autoridades subordinadas localizadas em diferentes regiões geográficas.
- **Delegação:** Neste modelo, o governo central transfere responsabilidades para organizações semiautónomas ou subordinadas, que não fazem parte da estrutura governamental principal. Este modelo permite uma maior flexibilidade na gestão local, mantendo, no entanto, algum nível de controlo por parte do governo central.
- **Devolução:** A devolução é considerada a forma mais completa de descentralização, onde há uma transferência de autoridade e responsabilidade do governo central para entidades autónomas ou semiautónomas, como os municípios ou regiões. Estas entidades têm autonomia administrativa e financeira para tomar decisões locais, dentro dos limites estabelecidos pela legislação nacional.

2.2.2 Abordagens Específicas à Descentralização em Portugal

A Constituição da República Portuguesa (CRP) é um dos principais instrumentos que define a descentralização no país, associando-a aos princípios de subsidiariedade e autonomia.

Segundo autores como Marcelo Rebelo de Sousa e Marcello Caetano, a descentralização pode ainda ser dividida em várias categorias, dependendo da sua natureza:

- **Descentralização Administrativa:** Relaciona-se com a transferência de competências administrativas para órgãos de poder local ou regional.
- **Descentralização Territorial:** Segundo Marcello Caetano (1950), este é o verdadeiro modelo de descentralização, pois permite que interesses locais sejam geridos por entidades territoriais dotadas de autonomia, agindo dentro dos poderes legais e sob supervisão legal.

- **Descentralização Institucional e Associativa:** Estas formas envolvem a transferência de competências para instituições específicas ou associações que desempenham funções públicas específicas em nome do governo.

2.2.3 Importância e Implicações

Os modelos de descentralização em Portugal têm implicações significativas para a governança local e regional, pois determinam a distribuição de poder e responsabilidade entre diferentes níveis de governo. A implementação eficaz destes modelos é crucial para garantir que as autoridades locais tenham os recursos e a autonomia necessários para responder eficazmente às necessidades das suas comunidades, enquanto permanecem alinhadas com os objetivos nacionais.

A escolha do modelo de descentralização é fundamental para moldar o funcionamento e a eficiência da administração pública em Portugal, influenciando diretamente a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e a capacidade de adaptação às dinâmicas locais.

2.3 Desafios e Perspetivas Futuras

A descentralização administrativa em Portugal enfrenta uma série de desafios e traz consigo perspetivas que moldarão o futuro da gestão pública e do desenvolvimento regional. A evolução desse processo está fortemente influenciada pelo contexto histórico e político do país, bem como pelas necessidades emergentes de promover um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável em todo o território.

2.3.1 Desafios da Descentralização Administrativa

Um dos principais desafios da descentralização em Portugal reside na necessidade de superar as desigualdades territoriais. Portugal é caracterizado por uma forte centralização administrativa, com uma concentração significativa da população e da atividade económica nas principais áreas urbanas, particularmente no litoral. Este modelo tem gerado disparidades entre o litoral e o interior, onde as regiões mais afastadas dos centros de poder sofrem com despovoamento, envelhecimento populacional e fraca dinâmica económica.

Além disso, a implementação de políticas descentralizadas tem enfrentado a dificuldade de equilibrar a autonomia das regiões com a necessidade de garantir a coesão nacional. Há um receio persistente de que a descentralização possa agravar as desigualdades

regionais ao invés de reduzi-las, se não for acompanhada por mecanismos eficazes de redistribuição e apoio às regiões menos desenvolvidas.

Outro desafio relevante é a resistência política e institucional à mudança. A tradição centralista da administração pública portuguesa cria barreiras à transferência de competências e recursos para os níveis subnacionais. Este desafio é exacerbado pela falta de capacidades institucionais em muitas autarquias, que podem não estar preparadas para assumir novas responsabilidades de forma eficiente.

2.3.2 Perspetivas Futuras

O futuro da descentralização administrativa em Portugal depende, em grande parte, da capacidade de desenvolver um modelo que promova a equidade territorial e a participação cidadã, enquanto reforça a eficiência e a eficácia dos serviços públicos. Uma descentralização bem-sucedida pode ser um instrumento poderoso para promover o desenvolvimento regional, mas isso requer uma abordagem equilibrada e cuidadosa.

Uma das perspetivas mais promissoras é a utilização da descentralização como um mecanismo para a promoção do desenvolvimento económico local. Ao transferir competências e recursos para os governos locais, é possível responder de forma mais eficaz às necessidades específicas das comunidades, promovendo um crescimento mais sustentável e inclusivo.

Adicionalmente, o fortalecimento das capacidades institucionais das autarquias será crucial. Isto implica investimentos em formação, inovação administrativa e desenvolvimento de infraestruturas que permitam às autarquias gerir de forma autónoma as novas competências adquiridas.

A descentralização em Portugal apresenta desafios significativos, mas também oportunidades únicas para transformar o cenário da administração pública e do desenvolvimento regional. A chave para o sucesso estará na criação de um modelo descentralizado que seja equitativo, eficiente e capaz de promover uma maior participação das comunidades locais na gestão dos seus próprios destinos.

2.4 Transferência de competências para os municípios e regiões

A descentralização administrativa em Portugal, particularmente a transferência de competências para os municípios e regiões, tem sido um processo gradual e complexo,

refletido em várias reformas legislativas ao longo das últimas décadas. A Constituição da República Portuguesa de 1976 foi um marco fundamental, pois estabeleceu as bases para o poder local, mas foi apenas com a promulgação de legislação específica que as autarquias locais começaram a exercer plenamente as suas funções.

Uma das reformas mais significativas ocorreu com a Lei n.º 75/2013, que alterou profundamente o modelo de gestão autárquica. Esta lei redistribuiu competências entre as diferentes estruturas autárquicas, fortalecendo as Assembleias Municipais e transferindo algumas competências das Câmaras Municipais para as Juntas de Freguesia. Estas mudanças visavam aumentar a capacidade de fiscalização e a *accountability* dentro do sistema autárquico.

Mais recentemente, foi dado um passo importante ao definir a descentralização como uma prioridade na reforma do Estado. Este processo foi materializado na Lei n.º 50/2018, que estabelece a Lei-quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. Esta lei expandiu significativamente as áreas de atuação das autarquias, abrangendo setores como educação, ação social, saúde, cultura, proteção civil, entre outros. Esta expansão visava aproximar a gestão pública das necessidades locais, proporcionando uma resposta mais eficaz e adaptada às especificidades de cada região.

A transferência de competências implicou também a necessidade de reforço dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais das autarquias. A lei n.º 50.º/2018, foi crucial nesse contexto, ao prever um reforço financeiro através de novos fundos, como o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD). Este fundo é destinado ao financiamento das novas competências das autarquias, assegurando que a descentralização não seja apenas uma transferência de responsabilidades, mas também de meios adequados para a sua execução.

Por outro lado, a descentralização não se limitou aos municípios. As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), por exemplo, foram alvo de reformas que as tornaram mais autónomas e com mais legitimidade democrática, embora continuem a ser vistas como extensões do poder central. Este movimento é visto por alguns autores como um embrião para futuras regiões administrativas a serem eleitas diretamente, refletindo o contínuo debate sobre a regionalização em Portugal.

Este processo de transferência de competências para os municípios e regiões, embora significativo, enfrenta desafios contínuos, especialmente em termos de garantir que as

autarquias tenham a capacidade necessária para gerir eficazmente as novas responsabilidades que lhes foram atribuídas.

CAPÍTULO II – MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL

3 Inovação e Modernização Administrativa em Portugal

A modernização administrativa e a inovação em Portugal têm sido temas centrais nas discussões sobre a eficiência e eficácia da administração pública, especialmente no contexto das reformas implementadas ao longo das últimas décadas. A necessidade de inovar a administração pública portuguesa surge da pressão para tornar os serviços públicos mais eficientes, eficazes e centrados nos cidadãos. Este movimento visa não só a otimização dos processos internos, mas também a criação de valor público por meio de práticas inovadoras.

No contexto português, a modernização administrativa tem sido impulsionada por uma série de reformas estruturais, incluindo a digitalização dos serviços públicos e a simplificação dos procedimentos administrativos. Estas iniciativas, como o *Simplex*, têm sido fundamentais para reduzir a burocracia e melhorar a acessibilidade dos serviços públicos, refletindo um esforço contínuo para alinhar Portugal com as melhores práticas europeias.

Além disso, a inovação na administração pública em Portugal também se reflete na implementação de novas tecnologias e na adoção de políticas que promovem a transparência e a participação cidadã. Este capítulo pretende explorar estes aspetos ao examinar como a inovação e a modernização têm transformado a administração pública portuguesa, destacando os desafios e as oportunidades que surgem neste contexto.

A inovação na administração pública é multifacetada e depende de uma abordagem integrada que envolva tecnologia, organização, participação cívica, parcerias e sustentabilidade. As estratégias mencionadas são fundamentais para que a administração pública responda de forma eficaz aos desafios contemporâneos e atenda às expectativas dos cidadãos de forma transparente e eficiente.

3.1 Estratégias de Inovação na Administração Pública

A inovação na administração pública é um tema amplamente debatido e essencial para a melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços públicos. Mediante diferentes abordagens e estratégias, a administração pública procura adaptar-se às mudanças sociais, tecnológicas e económicas, promovendo uma gestão mais eficaz, transparente e orientada para o cidadão.

3.1.1 Inovação Tecnológica e Digitalização

As estratégias de transformação digital na administração pública em Portugal têm sido fundamentais para a modernização do Estado e para a melhoria da eficiência e qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. São discutidas várias abordagens e iniciativas que compõem estas estratégias, que visam adaptar a administração pública às exigências de um mundo cada vez mais digital.

3.1.1.1 Digitalização de Serviços

Uma das estratégias centrais na transformação digital é a digitalização dos serviços públicos. Este processo envolve a migração de serviços tradicionais para plataformas digitais, facilitando o acesso dos cidadãos e reduzindo a burocracia. A digitalização visa a criação de um governo mais acessível, onde os cidadãos possam realizar procedimentos administrativos *online*, como o pagamento de impostos ou a renovação de documentos.

3.1.1.2 Interoperabilidade e Integração de Sistemas

A interoperabilidade entre sistemas governamentais é outra estratégia crucial para a transformação digital. A integração de diferentes plataformas permite a comunicação e a troca de dados entre várias entidades do Estado, o que é essencial para evitar redundâncias e melhorar a eficiência dos serviços públicos.

3.1.1.3 Cibersegurança e Proteção de Dados

Com o aumento da digitalização, a cibersegurança tornou-se uma prioridade estratégica. A proteção dos dados pessoais dos cidadãos e a segurança das infraestruturas digitais são essenciais para manter a confiança do público nos serviços digitais. Lino Santos, Coordenador do Centro Nacional de Cibersegurança (CNCS) em Portugal sublinha que o investimento em cibersegurança é fundamental para prevenir ataques e proteger informações sensíveis, assegurando que a transformação digital não comprometa a privacidade ou a segurança dos cidadãos.

3.1.1.4 Capacitação e Formação de Recursos Humanos

A transformação digital exige uma força de trabalho qualificada e capaz de operar em ambientes digitais. Por isso, a capacitação e formação contínua dos recursos humanos é uma estratégia indispensável. Para assegurar esta qualificação é importante desenvolver programas de formação que preparem os funcionários públicos para lidar com novas

tecnologias e processos digitais, garantindo que a administração pública tenha a competência necessária para implementar e gerir inovações tecnológicas.

3.1.1.5 Envolvimento dos Cidadãos

A transformação digital também deve incluir estratégias para envolver os cidadãos no processo de inovação. Isso inclui a criação de canais de comunicação e plataformas de participação que permitam aos cidadãos dar *feedback* e contribuir para a melhoria dos serviços públicos. O envolvimento ativo dos cidadãos é vital para assegurar que os serviços digitais atendem às suas necessidades e expectativas, promovendo assim a inclusão digital e o acesso equitativo a todos os segmentos da população.

3.1.1.6 Parcerias Público-Privadas

Finalmente, as parcerias público-privadas (PPP) servem igualmente como uma estratégia importante para a transformação digital. Estas parcerias permitem que o governo aproveite a inovação e a especialização do setor privado para acelerar a implementação de tecnologias avançadas na administração pública.

3.1.2 Inovação Organizacional e Gestão de Pessoas

Outra estratégia de inovação crucial é a reorganização interna das estruturas administrativas, promovendo um ambiente de trabalho que valorize a criatividade e a colaboração entre os funcionários públicos. De entre vários autores, destaca-se Christopher Pollitt (2017) defende que a implementação de políticas de gestão de recursos humanos que incentivem a formação contínua e a capacitação dos trabalhadores públicos é essencial para fomentar a inovação.

A inovação organizacional e a gestão de pessoas na Administração Pública têm se tornado pilares fundamentais para a modernização dos serviços públicos. Estas estratégias visam não apenas melhorar a eficiência interna das instituições, mas também adaptar a Administração às mudanças tecnológicas, sociais e económicas que permeiam o contexto atual.

Victor Bekkers et al. (2011) reforça que a inovação organizacional na Administração Pública pode ser entendida como a implementação de novas práticas, processos ou estruturas que visam aumentar a eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Esta inovação é impulsionada por uma série de fatores, incluindo a necessidade de responder a novas procuras sociais, a pressão por maior transparência e a

necessidade de gerir recursos de maneira mais eficaz. Bekkers destaca ainda que a inovação no setor público não se limita à adoção de novas tecnologias, mas envolve também mudanças culturais e estruturais dentro das organizações, com um foco particular na criação de valor público.

Quanto à gestão de pessoas, esta desempenha um papel crucial no sucesso das estratégias de inovação organizacional. A formação e o desenvolvimento contínuo dos recursos humanos são essenciais para assegurar que os funcionários estejam preparados para lidar com as novas tecnologias e processos. Além disso, a gestão de pessoas na Administração Pública deve promover uma cultura de inovação, onde os funcionários se sintam incentivados a propor novas ideias e soluções. Conforme apontado por Stephen Osborne (2005), a criação de ambientes de trabalho colaborativos e a promoção de práticas de liderança participativa são estratégias eficazes para fomentar a inovação dentro das organizações públicas.

Por fim, as políticas de inovação organizacional e de gestão de pessoas devem estar alinhadas com as estratégias globais de modernização da Administração Pública. Isso inclui a implementação de programas que visem a melhoria contínua dos processos e a adaptação da Administração Pública às necessidades emergentes. Tais iniciativas são essenciais para garantir que a Administração Pública continue relevante e eficaz num mundo em constante mudança.

3.1.3 Participação Cívica e Cocriação

A participação cívica e a cocriação são estratégias fundamentais para modernizar a administração pública, promovendo uma gestão mais inclusiva, transparente e eficaz. Estas estratégias envolvem a colaboração entre o governo e os cidadãos, onde ambos trabalham em conjunto para identificar problemas, criar soluções e implementar políticas públicas que atendam melhor às necessidades da sociedade.

3.1.3.1 Participação Cívica

A participação cívica refere-se ao envolvimento ativo dos cidadãos nos processos decisórios da administração pública. Este conceito vai além da simples consulta pública, incentivando uma interação mais direta e significativa entre o governo e a sociedade civil. A participação cívica pode assumir várias formas, como consultas públicas, audiências, fóruns de discussão, e utilização de plataformas digitais para recolha de opiniões e sugestões dos cidadãos.

Segundo a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, a participação cívica é um dos pilares centrais para promover uma administração pública mais próxima dos cidadãos. Esta estratégia enfatiza a necessidade de desenvolver práticas de participação que sejam contínuas e sistemáticas, permitindo que as políticas públicas reflitam as reais necessidades da população.

3.1.3.2 Cocriação

A cocriação é uma abordagem que envolve a colaboração entre diversos *stakeholders*, incluindo cidadãos, organizações da sociedade civil e o governo, para o desenvolvimento de soluções conjuntas para os desafios públicos. Este modelo de inovação aberta permite que diferentes perspetivas sejam incorporadas no processo de formulação de políticas, resultando em soluções mais eficazes e sustentáveis.

A Declaração de Inovação para o Setor Público (OCDE, 2019) reforça a importância da cocriação, destacando que os governos devem adotar práticas colaborativas e inclusivas para fomentar a inovação no setor público. No contexto português, o Plano de Trabalho Colaborativo na Administração Pública (PTCAP), lançado no âmbito do Programa *Simplex*, representa um exemplo claro de como a cocriação pode ser implementada. Este plano mobilizou equipas multidisciplinares de diferentes organismos públicos para desenvolver projetos colaborativos, evidenciando a eficácia da cocriação na resolução de desafios complexos na administração pública.

3.1.3.3 Desafios e Oportunidades

A implementação de estratégias de participação cívica e cocriação não está isenta de desafios. Um dos principais obstáculos é a resistência cultural dentro da própria administração pública, onde a segmentação entre instituições podem dificultar a

colaboração interdepartamental. Além disso, a falta de recursos e de capacitação adequada para facilitar a participação dos cidadãos pode limitar o impacto destas estratégias.

No entanto, as potencialidades destas abordagens são significativas. A participação cívica e a cocriação podem melhorar a legitimidade e a aceitação das políticas públicas, aumentar a transparência governamental e fortalecer a confiança dos cidadãos nas instituições públicas. Além disso, estas estratégias contribuem para a inovação no setor público, ao permitir que ideias e soluções emergentes da sociedade sejam integradas nas políticas e nos serviços públicos.

As estratégias de participação cívica e cocriação na administração pública representam um caminho promissor para a modernização e inovação do setor público. Ao promover a colaboração entre o governo e a sociedade, estas abordagens não só melhoram a qualidade das políticas públicas, mas também fortalecem a democracia e a confiança dos cidadãos nas suas instituições. Para maximizar os benefícios, é essencial superar os desafios culturais e estruturais, garantindo a capacitação adequada dos agentes públicos e a criação de plataformas eficazes de participação e colaboração.

3.1.4 Parcerias e Colaborações Interinstitucionais

Na administração pública contemporânea, a inovação tornou-se uma necessidade vital para enfrentar os desafios complexos e dinâmicos que emergem num contexto globalizado. As parcerias e colaborações interinstitucionais são estratégias cruciais para promover essa inovação, permitindo a troca de conhecimentos, recursos e capacidades entre diferentes entidades.

3.1.4.1 Importância das Parcerias Interinstitucionais

As parcerias interinstitucionais são fundamentais para abordar problemas que ultrapassam as fronteiras organizacionais. Estas parcerias permitem a formação de redes colaborativas, onde diferentes instituições, incluindo agências governamentais, organizações não governamentais e o setor privado, podem partilhar responsabilidades e recursos para alcançar objetivos comuns. No contexto da inovação na administração pública, estas colaborações facilitam a troca de melhores práticas, o desenvolvimento de soluções conjuntas e a disseminação de conhecimento inovador.

Segundo o trabalho de Bach & Wegrich (2019), as parcerias interinstitucionais são eficazes para reduzir pontos cegos e lacunas de atenção dos agentes envolvidos na formulação de políticas públicas. Isso é possível porque diferentes entidades trazem perspectivas diversas para a mesa de discussão, enriquecendo o processo de tomada de decisão e aumentando a qualidade das soluções propostas.

3.1.4.2 Exemplos de Colaborações no Contexto Português

Um exemplo notável de colaboração interinstitucional em Portugal é o Plano de Trabalho Colaborativo na Administração Pública (PTCAP). Este plano foi desenvolvido em resposta à crise pandémica da COVID-19, destacando a importância de uma atividade colaborativa, multidisciplinar e transversal no seio da administração pública. O PTCAP foi concebido para apoiar a administração pública na implementação de medidas excecionais e na transição para o futuro, através de guias e outros instrumentos de apoio prático.

Além disso, o PTCAP é visto como uma extensão do Programa *Simplex*, um esforço contínuo para simplificar e modernizar os processos administrativos em Portugal. Ao promover a colaboração entre diferentes entidades e departamentos, o PTCAP reforça a capacidade de o governo responder de forma mais eficaz e eficiente às necessidades da sociedade, enquanto fomenta a inovação contínua nos serviços públicos.

3.1.4.3 Desafios e Oportunidades

Embora as parcerias interinstitucionais apresentem inúmeras vantagens, também trazem desafios significativos. Um dos principais desafios é a coordenação entre diferentes entidades, que pode ser complexa devido a diferenças nas culturas organizacionais, prioridades e recursos. No entanto, quando bem geridas, estas parcerias podem transformar-se em oportunidades de inovação e melhoria contínua.

As reformas derivadas da Nova Gestão Pública, como apontado pelo académico Rainer Kattel et al. (2023), abriram espaço para novos atores no domínio da política de inovação, como agências digitais e de inovação, que promovem a colaboração e a experimentação. Estas mudanças demonstram que, embora existam desafios, as parcerias interinstitucionais são um caminho promissor para a inovação na administração pública.

3.1.5 Sustentabilidade e Inovação Verde

Finalmente, a sustentabilidade e a inovação verde têm emergido como pilares estratégicos fundamentais na administração pública, impulsionando uma nova onda de reformas voltadas para o desenvolvimento sustentável e a mitigação dos impactos ambientais das atividades governamentais. A adoção dessas estratégias é cada vez mais vista como uma abordagem essencial para enfrentar os desafios globais, como as mudanças climáticas, e para promover uma economia mais sustentável e resiliente.

3.1.5.1 Estratégias de Sustentabilidade na Administração Pública

A administração pública, ao adotar estratégias de sustentabilidade, passa a integrar princípios ambientais nas suas políticas e operações diárias. Isto inclui desde a redução do consumo de energia e recursos naturais até a implementação de práticas de compras públicas sustentáveis. A inovação verde, neste contexto, vai além da simples incorporação de tecnologias limpas, trata-se de repensar processos e serviços públicos para minimizar o impacto ambiental.

Estratégias de modernização administrativa em Portugal, particularmente via programas como o *Simplex*, têm procurado integrar a sustentabilidade nas suas iniciativas. Esta integração reflete uma abordagem sistémica onde a eficiência energética, a redução do desperdício e a promoção de práticas sustentáveis são vistos como fatores-chave para a modernização do setor público.

3.1.5.2 Inovação Verde como Motor de Desenvolvimento

A inovação verde, por sua vez, está intimamente ligada à sustentabilidade, proporcionando soluções tecnológicas e organizacionais que reduzem a pegada ecológica das operações governamentais. No contexto da administração pública, isso pode envolver a digitalização de serviços para reduzir o uso de papel, a implementação de edifícios energeticamente eficientes, e o incentivo à mobilidade sustentável tanto para funcionários públicos quanto para cidadãos.

A União Europeia tem promovido ativamente a inovação verde como parte da sua agenda para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. A estratégia para a transição digital, vinculada ao Plano de Recuperação e Resiliência, enfatiza a importância de tecnologias verdes na modernização do setor público, reforçando o compromisso de Portugal com os objetivos ambientais da UE.

3.2 Principais desafios enfrentados durante o processo de modernização

O processo de modernização na Administração Pública representa uma resposta às crescentes exigências sociais e às necessidades de maior eficiência, transparência e qualidade nos serviços públicos. No entanto, a modernização não é isenta de desafios significativos que variam desde questões tecnológicas até mudanças culturais profundas.

Um dos principais desafios enfrentados é a resistência interna à mudança. A introdução de novas tecnologias e práticas administrativas muitas vezes encontra barreiras na cultura organizacional estabelecida, que tende a resistir a transformações que possam alterar as rotinas consolidadas e o *status quo*. Segundo Christian Bason (2010), a inovação no setor público requer não apenas a implementação de novas ferramentas e processos, mas também uma mudança na mentalidade dos funcionários públicos, o que frequentemente é dificultado por uma cultura organizacional avessa ao risco.

Além disso, há o desafio relacionado à capacitação e formação dos funcionários públicos. A modernização implica a adoção de novas tecnologias e metodologias de trabalho, o que exige que os funcionários possuam habilidades e conhecimentos atualizados. A falta de investimento em formação continuada e a carência de programas eficazes de capacitação representam obstáculos que limitam a eficácia das iniciativas de modernização.

Outro desafio crítico é a burocracia e a rigidez das estruturas organizacionais públicas. A modernização requer flexibilidade para que novas práticas possam ser experimentadas e adaptadas rapidamente. No entanto, a natureza hierárquica e burocrática das instituições públicas tende a dificultar essa flexibilidade, resultando em processos morosos e ineficientes.

Por fim, a questão do financiamento adequado para as iniciativas de modernização não pode ser ignorada. Muitas vezes, os projetos de modernização exigem investimentos substanciais em infraestrutura tecnológica, capacitação e reestruturação organizacional. A falta de recursos financeiros ou a sua má alocação pode comprometer seriamente o sucesso das iniciativas de modernização.

A modernização da Administração Pública enfrenta desafios multifacetados que exigem uma abordagem estratégica e integrada para serem superados, de modo a alcançar os objetivos de eficiência, transparência e qualidade nos serviços públicos.

3.3 Impacto das Reformas

Nas últimas décadas, a modernização e as reformas administrativas têm sido cruciais na tentativa de solucionar problemas em diversos aspetos da gestão pública, influenciados por contextos políticos, sociais, económicos, institucionais, tecnológicos e culturais, especialmente nos países membros da OCDE (Pollitt & Bouckaert, 2017). Este período é marcado por uma revolução tecnológica que transformou significativamente a economia e sociedade, gerando um impacto profundo na forma como as pessoas interagem, trabalham e se relacionam com o governo (OCDE, 2019).

O processo de modernização administrativa em Portugal seguiu uma trajetória que inclui várias fases de reformas, cada uma com os seus objetivos e desafios específicos. Estas reformas foram impulsionadas por pressões internas e externas, que exigiam uma administração pública mais eficiente, transparente e próxima dos cidadãos. A necessidade de adaptação às mudanças tecnológicas, como a digitalização, a automatização, e a pressão para melhorar a eficácia dos serviços públicos foram fatores determinantes para a implementação de reformas contínuas.

3.3.1 Contexto e Desafios

O contexto internacional apresentou desafios adicionais, como o impacto da economia digital, a robótica e outras tecnologias disruptivas, além de problemas como as mudanças climáticas, o fluxo de refugiados e migrantes, o aumento da desigualdade, o envelhecimento da população e a erosão das finanças públicas (OCDE, 2019). Esses desafios, associados à crescente desconfiança no governo, criaram uma pressão adicional sobre os Estados para reformar as suas administrações públicas para restaurar a confiança dos cidadãos (OCDE 2022).

Segundo os académicos, Brian W. Head & John Alford (2015), os "*wicked problems*" ou problemas perversos, caracterizados pela sua complexidade, imprevisibilidade e a dificuldade em definir uma solução clara, tornaram-se uma realidade cada vez mais comum para os governos. Essas questões exigem uma capacidade inovadora e uma adaptação contínua das políticas públicas para garantir que as respostas governamentais são eficazes diante dos desafios emergentes.

3.3.2 Trajetória das Reformas em Portugal

Em Portugal, as reformas administrativas ganharam destaque com iniciativas como o Programa *Simplex*, que visou simplificar os procedimentos burocráticos e aproximar a administração pública dos cidadãos. O Plano de Trabalho Colaborativo na Administração Pública (PTCAP) é outro exemplo de esforço recente para modernizar a administração pública, focando na colaboração entre diferentes órgãos e na inovação como motor para uma gestão pública mais eficiente.

As reformas implementadas nas últimas décadas refletiram uma abordagem estratégica para enfrentar os desafios da modernização administrativa. Estas reformas tiveram como objetivo central melhorar a eficiência, a transparência e a qualidade dos serviços públicos, ao mesmo tempo em que procuravam responder às exigências dos cidadãos num contexto de rápida mudança tecnológica.

3.3.3 Impacto das Reformas

O impacto das reformas na administração pública portuguesa pode ser observado em várias dimensões. Além de uma melhoria significativa na eficiência dos serviços públicos, com a digitalização de processos e a redução da burocracia, estas reformas ajudaram a restaurar, em certa medida, a confiança dos cidadãos no governo, embora ainda persistam desafios significativos.

Além disso, as reformas contribuíram para uma maior adaptabilidade da administração pública às mudanças tecnológicas, o que é crucial num mundo cada vez mais digital (OECD, 2019). No entanto, é importante reparar que o sucesso dessas reformas depende não apenas da implementação de novas políticas, mas também da capacidade das instituições monitorizarem e ajustarem essas políticas conforme necessário, garantindo que elas permaneçam relevantes e eficazes diante dos desafios futuros (Almeida, 2012).

3.4 Futuro da Modernização Administrativa

O tema da modernização administrativa é central para o desenvolvimento de Estados contemporâneos, refletindo a necessidade de adaptação constante das instituições públicas às dinâmicas do mundo globalizado. A modernização administrativa no contexto português, em particular, enfrenta o desafio de romper com práticas enraizadas e implementar reformas que promovam maior eficiência, transparência e eficácia na gestão pública. Segundo os académicos Lopes e Rodrigues (2010), a modernização

administrativa portuguesa tem sido um processo complexo e muitas vezes incoerente, refletindo um sistema que mistura influências de modelos antagônicos, como o napoleónico e o burocrático weberiano, sem, no entanto, assimilar completamente as virtudes de nenhum deles. Este contexto resulta num modelo administrativo que, em muitos aspetos, falha em responder às exigências contemporâneas de eficiência e transparência.

A evolução histórica da Administração Pública portuguesa, conforme destaca Amaral (1999), remonta às reformas iniciadas por Mouzinho da Silveira em 1832, que estabeleceram as bases para um sistema centralizado, fortemente inspirado no modelo napoleónico. Contudo, como observado por Manique (1989), essa centralização, embora justificada no contexto francês, revelou-se inadequada para Portugal, contribuindo para disfunções que perduram até os dias atuais. A tentativa de modernização, especialmente a partir do século XX, introduziu elementos do modelo burocrático de Max Weber, mas essa transição não foi realizada de maneira consistente. Franco (1992) argumenta que, apesar das melhorias observadas em meados do século XX, o sistema envelheceu e foi prejudicado por reformas desconexas.

A análise da modernização administrativa portuguesa, como conduzida por Lopes e Rodrigues (2010), revela que a implementação inadequada do modelo burocrático tem sido um fator crítico para o atraso do sistema administrativo nacional. A ineficiência e a falta de transparência, frequentemente atribuídas ao modelo burocrático weberiano, podem, na verdade, ser resultado de uma má gestão cultural desse modelo em Portugal. Sorman (2008) sublinha que a cultura burocrática weberiana produziu resultados diferentes em contextos como a Alemanha e a Suécia, sugerindo que a questão não está no modelo em si, mas na sua aplicação.

Assim, ao considerar o futuro da modernização administrativa em Portugal, é imperativo não apenas pensar em novas reformas, mas também em como essas reformas serão implementadas dentro do contexto cultural e histórico específico do país. O desafio é alinhar as práticas administrativas com as necessidades contemporâneas, garantindo que o sistema público seja capaz de responder de forma eficiente e eficaz às procuras dos cidadãos, sem perder de vista a transparência e a legitimidade essenciais para a boa governança.

4 Desafios e Perspetivas Futuras da Gestão Pública em Portugal

A gestão pública em Portugal encontra-se num ponto crucial de transformação, impulsionada tanto pela necessidade de adaptação a um contexto globalizado quanto pela crescente exigência de transparência e eficiência por parte dos cidadãos. A partir das reformas iniciadas na década de 1980 e 1990, com a implementação de políticas de Nova Gestão Pública (NGP), o Estado português tem procurado modernizar-se e responder às complexidades da administração contemporânea. No entanto, a evolução da gestão pública não é linear e enfrenta desafios significativos que podem determinar o sucesso ou o fracasso das iniciativas em curso.

O académico português César Madureira (2020) sublinha que a modernização da administração pública em Portugal tem sido um processo permeado por avanços e recuos, onde as reformas frequentemente encontram resistência interna, fruto de uma cultura organizacional ainda marcada por práticas burocráticas tradicionais. Estes desafios são amplificados pela necessidade de compatibilizar a inovação administrativa com as restrições orçamentais, que têm vindo a aumentar desde a crise financeira de 2008. Além disso, o impacto das novas tecnologias e a pressão para digitalizar os serviços públicos representam tanto uma oportunidade quanto uma dificuldade, exigindo uma reconfiguração profunda das estruturas e processos administrativos.

Neste contexto, as perspetivas futuras para a gestão pública em Portugal dependem, em grande medida, da capacidade do Estado em consolidar uma administração mais ágil, participativa e orientada para os resultados. A construção de uma administração pública moderna e eficiente requer, segundo análise de Goulart (2024), não apenas mudanças nos processos e nas tecnologias, mas também uma reestruturação cultural que permita a absorção de novos paradigmas de gestão, como a colaboração interinstitucional, a participação cívica e a sustentabilidade.

4.1 Principais desafios enfrentados atualmente pela administração pública portuguesa

A administração pública em Portugal enfrenta uma série de desafios que têm implicações diretas na sua capacidade de servir eficazmente a sociedade. Entre os principais desafios identificados, destaca-se a questão da burocracia. A rigidez burocrática, que é frequentemente citada como um dos maiores obstáculos à eficiência, continua a ser uma

realidade, dificultando processos de decisão ágeis e a implementação de políticas públicas de forma eficaz.

Outro desafio significativo é a escassez de recursos financeiros, que limita a capacidade do Estado para investir em novas tecnologias, formação e desenvolvimento de capital humano. Esta limitação é agravada pela necessidade de cumprir com as exigências orçamentais impostas pela União Europeia.

Além disso, a administração pública portuguesa enfrenta o desafio da qualificação e retenção de talento. A atração de jovens qualificados para o setor público é dificultada por uma imagem negativa associada à administração pública, muitas vezes vista como um ambiente de trabalho estático e pouco inovador. Este problema é exacerbado pela crescente competição do setor privado, que oferece condições mais atrativas para os jovens profissionais.

4.2 Tendências emergentes e futuras na gestão pública

As tendências emergentes na gestão pública em Portugal refletem uma mudança significativa em direção à digitalização e à inovação contínua. Na sua investigação Goulart (2024) identifica a transformação digital como uma das tendências mais impactantes no setor público. Esta transformação não se limita à simples digitalização de processos existentes, mas envolve uma reconfiguração completa da forma como os serviços públicos são concebidos e entregues.

A utilização de tecnologias emergentes, como a inteligência artificial (IA) e o *big data*, começa a ganhar terreno na administração pública portuguesa. Estas tecnologias permitem uma melhor análise de dados, uma maior personalização dos serviços públicos e uma gestão mais eficiente dos recursos. Além disso, a automatização de processos administrativos rotineiros pode libertar recursos humanos para tarefas de maior valor acrescentado, melhorando assim a eficiência e a qualidade dos serviços públicos.

Outra tendência importante é o aumento da participação cidadã na gestão pública. Através de plataformas digitais, os cidadãos têm agora mais oportunidades para participar no processo de tomada de decisões, seja através de consultas públicas online, orçamentos participativos ou outras formas de envolvimento direto. Esta maior participação não só reforça a transparência e a responsabilidade da administração pública, como também

ajuda a alinhar melhor as políticas públicas com as necessidades e expectativas da sociedade.

4.3 Estratégias para a modernização contínua e inovação na administração pública

Para enfrentar os desafios atuais e aproveitar as oportunidades oferecidas pelas tendências emergentes, a administração pública em Portugal deve adotar uma abordagem estratégica focada na inovação contínua e na modernização. Goulart (2024) propõe várias estratégias para atingir este objetivo, incluindo a capacitação contínua dos funcionários públicos. A formação em novas tecnologias e a promoção de uma cultura de inovação são essenciais para assegurar que a administração pública possa responder às necessidades em constante mudança da sociedade.

Outra estratégia fundamental é a implementação de políticas públicas que promovam a colaboração interinstitucional. A criação de parcerias entre diferentes níveis de governo, bem como entre o setor público e privado, pode facilitar a implementação de projetos inovadores e a partilha de recursos e conhecimentos. Além disso, a modernização das infraestruturas tecnológicas é crucial para suportar a transformação digital. Investimentos em sistemas de informação integrados, plataformas de serviços digitais e cibersegurança são essenciais para garantir que a administração pública possa operar de forma eficiente e segura no ambiente digital.

Finalmente, a administração pública deve adotar uma abordagem orientada para os resultados, com sistemas de monitorização e avaliação contínua das políticas e programas implementados. Esta abordagem permitirá identificar rapidamente áreas de melhoria e ajustar as estratégias segundo as necessidades emergentes.

CAPÍTULO III – MELHORIA NA GESTÃO DAS AUTARQUIAS LOCAIS

5 Estratégias e metodologias para a Melhoria na Gestão das Autarquias Locais

As autarquias locais desempenham um papel fundamental na administração pública em Portugal, sendo responsáveis pela implementação de políticas públicas que impactam diretamente os cidadãos. Para melhorar a gestão nas autarquias, é essencial adotar estratégias que promovam a eficiência, a transparência e a participação cidadã. Entre as várias abordagens para fortalecer a governação local, destacam-se nesta dissertação algumas estratégias e metodologias, que em alguns casos podem ser desenvolvidas isoladamente, mas que em simultâneo, asseguram melhores resultados:

5.1 Planeamento Estratégico

A adoção de um planeamento estratégico robusto e a gestão eficaz dos recursos financeiros e humanos são fundamentais para o sucesso das autarquias. Alice Cristina da Graça Dias (2015) salienta no seu estudo que o planeamento deve ser orientado por objetivos claros e mensuráveis, que permitam às autarquias maximizar o uso dos recursos disponíveis e avaliar continuamente o impacto das suas políticas.

5.1.1 Importância do Planeamento Estratégico

O planeamento estratégico nas autarquias é uma ferramenta de gestão essencial para responder de forma eficaz aos desafios crescentes da governação local. Dias (2015) argumenta que, sem um plano bem definido, as autarquias tendem a adotar uma abordagem reativa, focando-se em responder a problemas imediatos, em vez de agir de forma proativa para prevenir e gerir crises. Um planeamento estratégico robusto permite definir prioridades, alocar recursos de forma eficiente e medir o impacto das políticas implementadas, facilitando a tomada de decisões informadas e a adaptação a mudanças no ambiente externo.

5.1.2 Gestão de Recursos Financeiros

A gestão eficiente dos recursos financeiros é outro componente crítico do planeamento estratégico, é por isso essencial que a gestão financeira nas autarquias deva ser feita com rigor, transparência e responsabilidade, garantindo que os recursos sejam aplicados em projetos que geram valor para a comunidade. A utilização de ferramentas de análise financeira e a implementação de controlos internos rigorosos são práticas recomendadas para assegurar uma gestão eficiente dos fundos públicos.

A capacidade de captar recursos externos, como fundos europeus e parcerias público-privadas, é igualmente uma estratégia eficaz para complementar os recursos disponíveis e financiar projetos de desenvolvimento local. Segundo Dias (2015) o sucesso na captação de financiamento externo depende de um planeamento estratégico bem estruturado, que demonstre claramente os benefícios dos projetos propostos e a sua viabilidade económica e social.

5.1.3 Gestão de Recursos Humanos

Além dos recursos financeiros, a gestão estratégica dos recursos humanos é fundamental para a eficiência das autarquias. Dias (2015) enfatiza a importância de desenvolver competências dentro das equipas de trabalho, promovendo a formação contínua e o desenvolvimento de competências que permitam aos funcionários públicos adaptarem-se às novas exigências e tecnologias.

A adoção de práticas de gestão de talento, como a avaliação de desempenho e o reconhecimento de mérito, é essencial para motivar os funcionários e melhorar o desempenho das autarquias. Para além de atrair novos talentos, é necessário criar um ambiente de trabalho que favoreça a inovação, a colaboração e o compromisso com os objetivos estratégicos da organização.

5.1.4 Monitorização e Avaliação

Outro aspeto crucial do planeamento estratégico é a monitorização e avaliação contínua das políticas e projetos. Segundo Dias (2015) a implementação de indicadores de desempenho e sistemas de avaliação permite às autarquias identificar o que está a funcionar bem e onde são necessárias melhorias. A cultura de avaliação contínua ajuda a ajustar as estratégias de forma dinâmica, garantindo que as autarquias permaneçam no caminho certo para atingir os seus objetivos.

O planeamento estratégico e a gestão de recursos são fundamentais para a melhoria da gestão das autarquias locais. A capacidade de planear de forma integrada e gerir eficazmente os recursos financeiros e humanos determina o sucesso das políticas públicas e a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. A adoção de práticas de gestão estratégica orientadas para resultados permitirá às autarquias enfrentar os desafios da governação local de forma mais eficaz e sustentável.

5.1.5 Ferramentas de Planeamento Estratégico

As ferramentas de planeamento estratégico desempenham um papel crucial na definição e execução de estratégias empresariais eficazes. Fornecem estruturas e metodologias que permitem às organizações analisar o seu ambiente interno e externo, identificar oportunidades e desafios e formular planos de ação que alinhem os recursos e esforços com os objetivos de longo prazo. A utilização dessas ferramentas ajuda a transformar a visão e a missão da empresa em estratégias concretas e mensuráveis, melhorando a tomada de decisões e aumentando a eficiência e a competitividade.

Entre as principais ferramentas, destacam-se o *Balanced Scorecard* (BSC), que mede o desempenho a partir de múltiplas perspetivas, a Análise SWOT, que avalia pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças e a Análise PESTEL, que examina fatores externos que podem impactar o negócio. Existem ainda outras ferramentas, como a Matriz BCG, o Modelo das Cinco Forças de Porter e o *Business Model Canvas*, que fornecem *insights* sobre o portfólio de produtos, a competitividade do setor e o modelo de negócio da empresa. Temos ainda a Matriz de Ansoff e o *Roadmap* Estratégico, que auxiliam na exploração de estratégias de crescimento e na gestão de planos de ação.

Cada uma destas ferramentas oferece uma abordagem única para a análise e para o planeamento estratégico, permitindo que as empresas abordem desafios complexos e aproveitem oportunidades de forma mais eficaz. A integração e aplicação adequada dessas ferramentas são fundamentais para o sucesso e para o crescimento sustentável das organizações.

Destacam-se algumas ferramentas de planeamento estratégico que as organizações frequentemente utilizam para definir, implementar e monitorizar as suas estratégias, tais como:

5.1.5.1 Balanced Scorecard (BSC)

O *Balanced Scorecard* (BSC) é uma ferramenta desenvolvida por Robert Kaplan e David Norton que visa medir o desempenho da organização a partir de quatro perspetivas. O BSC ajuda a alinhar atividades empresariais com a visão e a estratégia da organização, promovendo a melhoria do desempenho global.

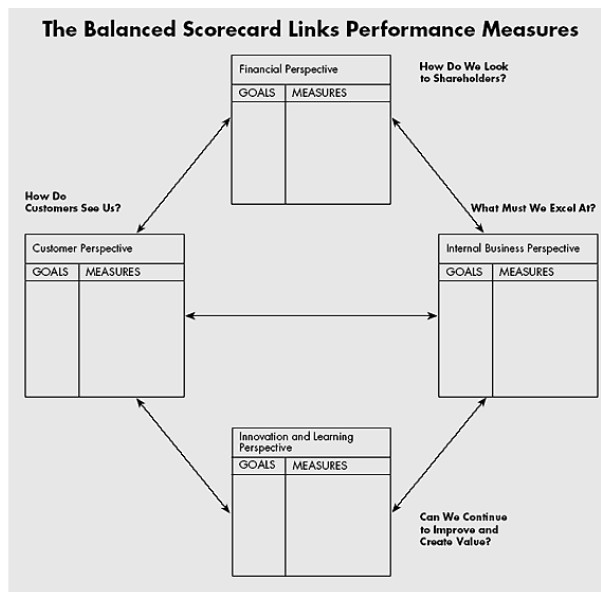


Figura 1 Perspectivas do BSC - Robert S. Kaplan e David P. Norton

Os autores do modelo sugerem que o mesmo sirva como metodologia de monitorização e gestão de desempenho, traduzindo a missão da organização e a estratégia em objetivos e iniciativas e considerando quatro perspectivas num mapa estratégico: financeira, do cliente, dos processos internos, de inovação e crescimento.

- **Perspetiva financeira** – Como olhamos para os acionistas? (*How do we look to shareholders?*)
- **Perspetiva do cliente** – Como os clientes nos percebem? (*How do customers see us?*)
- **Perspetiva interna** – Em que nos devemos destacar? (*What must we excel at?*)
- **Perspetiva de inovação e crescimento** – Podemos continuar a melhorar e criar valor? (*Can we continue to improve and create value?*)

5.1.5.2 Análise SWOT

A análise SWOT é uma ferramenta amplamente utilizada no planeamento estratégico e é essencial para identificar os pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças que uma organização enfrenta. A sigla SWOT refere-se a **Strengths** (Forças), **Weaknesses** (Fraquezas), **Opportunities** (Oportunidades) e **Threats** (Ameaças). Esta ferramenta permite que as organizações avaliem tanto os fatores internos (forças e fraquezas) quanto os fatores externos (oportunidades e ameaças), auxiliando na formulação de estratégias eficazes.

Forças (Strengths)	As forças referem-se às vantagens internas da organização, que lhe conferem uma posição competitiva no mercado. Podem incluir recursos valiosos, competências essenciais, uma forte reputação de marca ou uma equipa qualificada e motivada. Identificar e explorar essas forças é crucial para a criação de estratégias que capitalizem as vantagens existentes (Brad & Brad, 2015).
Fraquezas (Weaknesses)	As fraquezas são os aspetos internos que colocam a organização em desvantagem relativamente aos concorrentes. Estas podem incluir limitações de recursos, processos ineficazes, falta de inovação ou uma base de clientes instável. A análise de fraquezas permite que a organização reconheça as áreas que necessitam de melhorias para evitar a exposição a riscos desnecessários (Hill & Westbrook, 1997).
Oportunidades (Opportunities)	As oportunidades são fatores externos que a organização pode aproveitar para crescer ou melhorar a sua posição no mercado. Estas podem surgir de tendências de mercado, mudanças regulatórias, avanços tecnológicos, ou novas necessidades dos consumidores. A identificação de oportunidades permite que a organização se posicione estrategicamente para aproveitar as condições favoráveis (David, F. R., 2003).
Ameaças (Threats)	As ameaças são fatores externos que podem prejudicar o desempenho ou a competitividade da organização. Exemplos incluem o surgimento de novos concorrentes, mudanças desfavoráveis nas políticas governamentais, ou crises económicas. A análise das ameaças é vital para a organização desenvolver estratégias de mitigação que minimizem os impactos negativos (Humphrey, A., 2005).

Tabela 5 Componentes da Análise SWOT

- **Importância da Análise SWOT**

A Análise SWOT não só ajuda as organizações a entenderem o seu ambiente interno e externo, mas também a formular estratégias que alinhem as forças internas com as oportunidades externas, enquanto abordam as fraquezas e protegem contra as ameaças. Este processo é fundamental para a tomada de decisões estratégicas informadas, permitindo que a organização responda de forma proativa às mudanças no ambiente de negócios.

A aplicação da Análise SWOT pode ser fortalecida através de técnicas como o Kaizen, que enfatiza a melhoria contínua e a eliminação de desperdícios, garantindo que a organização permaneça competitiva e adaptável num mercado em constante evolução (Imai, 1986).

- **Aplicações Práticas da Análise SWOT**

A Análise SWOT pode ser aplicada em várias situações, desde o lançamento de novos produtos até à expansão para novos mercados ou à reestruturação interna de uma organização. É um instrumento flexível que pode ser utilizado tanto por grandes ou

pequenas empresas e *startups*. A sua simplicidade e eficácia fazem da Análise SWOT uma das ferramentas de planeamento estratégico mais difundidas globalmente.

5.1.5.3 Análise PESTEL

A Análise PESTEL é uma ferramenta estratégica amplamente utilizada para avaliar os fatores externos que podem influenciar uma organização. A sigla PESTEL refere-se a seis categorias de fatores: **P**olíticos, **E**conómicos, **S**ociais, **T**ecnológicos, **A**mbientais (**E**cológicos) e **L**egais. Estes fatores ajudam as organizações a identificar oportunidades e ameaças no ambiente externo, facilitando o planeamento estratégico e a tomada de decisões informadas.

- **Fatores Políticos**

Os fatores políticos referem-se ao impacto das políticas governamentais e da estabilidade política no ambiente empresarial. Incluem elementos como regulamentações, políticas fiscais, comércio externo e subsídios governamentais. Alterações nas políticas podem afetar diretamente as operações de uma empresa, tornando crucial a compreensão do cenário político.

- **Fatores Económicos**

Os fatores económicos envolvem a análise das condições económicas que podem afetar o desempenho organizacional, tais como taxas de crescimento económico, inflação, taxas de juro e condições do mercado de trabalho. Estas variáveis influenciam o poder de compra dos consumidores e o custo do capital para as empresas.

- **Fatores Sociais**

Os fatores sociais abrangem as mudanças demográficas, culturais e de comportamento dos consumidores. Isto inclui tendências de consumo, educação, estilo de vida e preferências culturais. A compreensão destes fatores é vital para ajustar os produtos e serviços às necessidades do mercado.

- **Fatores Tecnológicos**

Os fatores tecnológicos examinam o ritmo da inovação e o desenvolvimento tecnológico que pode impactar uma organização. A adoção de novas tecnologias, a pesquisa e desenvolvimento e a automatização são elementos críticos que podem oferecer vantagens competitivas ou representar desafios para as empresas que não acompanham o progresso.

- **Fatores Ambientais (Ecológicos)**

Os fatores ambientais referem-se ao impacto das preocupações ecológicas e ambientais nas operações empresariais. Questões como mudanças climáticas, regulamentações ambientais, sustentabilidade e gestão de resíduos são cada vez mais importantes à medida que as organizações são pressionadas a operar de forma sustentável.

- **Fatores Legais**

Os fatores legais incluem todas as regulamentações e leis que afetam o ambiente de negócios, como leis de trabalho, regulamentações de segurança, proteção de dados e propriedade intelectual. A conformidade com as leis vigentes é fundamental para evitar penalidades e manter a reputação da empresa.

5.1.6 Tipos de Planeamento Estratégico

Segundo o professor Idalberto Chiavenato (1993), o planeamento estratégico assenta essencialmente na resolução dos problemas básicos, contorno das limitações, capitalização das vantagens e aproveitamento das principais oportunidades. Para Chiavenato (1993) é ainda possível dividir o conceito em três tipos de planeamento principais:

5.1.6.1 Planeamento Operacional

O planeamento operacional refere-se às atividades diárias da organização, aquelas que são necessárias para o funcionamento contínuo. De forma geral, este tipo de planeamento abrange todos os colaboradores da empresa e orienta como estas atividades devem ser realizadas de maneira eficiente. O seu foco está na definição de metas e resultados específicos que devem ser atingidos no curto prazo.

5.1.6.2 Planeamento Tático

O planeamento tático, por sua vez, concentra-se no médio prazo e especifica de forma detalhada as ações que cada departamento ou unidade da organização deve executar. Este planeamento é dirigido principalmente aos gestores de nível intermédio, como os responsáveis pelos departamentos e serve de apoio aos planos estratégicos de longo prazo.

5.1.6.3 Planeamento Estratégico

Finalmente, o planeamento estratégico, liderado pela alta administração da empresa, atua como o principal guia para as ações organizacionais de longo prazo. Este tipo de planeamento inicia geralmente com a definição da missão, valores e visão da empresa. Além disso, foca em objetivos que requerem mais tempo para serem alcançados, como a expansão para novos mercados ou o lançamento de novos produtos.

5.1.7 Vantagens do Planeamento Estratégico

Como observado, o planeamento estratégico é aplicável a todos os níveis da empresa e desempenha um papel crucial no aumento da produtividade e na melhoria dos resultados organizacionais de maneira geral.

Destacam-se alguns benefícios práticos que a utilização desta ferramenta de gestão pode oferecer:

- Define a filosofia e a orientação da organização;
- Proporciona uma visão clara sobre a posição atual da organização e a suas metas futuras;
- Facilita a identificação de oportunidades no mercado;
- Permite uma tomada de decisão mais rápida e precisa;
- Ajuda na priorização de tarefas, indicando onde cada colaborador deve concentrar os seus esforços;
- Auxilia na identificação de possíveis riscos e na elaboração de planos de ação preventivos;
- Melhora a qualidade das entregas, resultando em economia de tempo e custos;
- Aumenta a competitividade e o posicionamento da empresa no mercado, impactando diretamente na atração e fidelização de clientes.

5.2 Gestão por Objetivos (MBO - *Management by Objectives*)

A Gestão por Objetivos (MBO) é uma metodologia de gestão desenvolvida por Peter Drucker em 1954, que visa alinhar as estratégias dos gestores com os objetivos estabelecidos, promovendo a eficiência, a eficácia e a inovação na implementação de projetos e políticas públicas. Esta abordagem tem como base a definição clara de objetivos, que são estabelecidos para orientar as atividades de cada membro da

organização e ainda a medição e avaliação de desempenho dos colaboradores face a esses objetivos.

No contexto da administração pública, esta abordagem tem sido amplamente adotada para melhorar a gestão das políticas sociais, enfrentando problemas complexos (*wicked problems*) que envolvem múltiplos intervenientes e interesses divergentes (Ferraz, 2020).

5.2.1 Conceito e Princípios Fundamentais

O conceito central da MBO é que os colaboradores devem ter uma compreensão clara dos objetivos da organização e como as suas tarefas e metas individuais contribuem para a realização desses objetivos.

A abordagem da Gestão por Objetivos (MBO) tem como principal meta o alinhamento entre objetivos individuais dos colaboradores com os objetivos da organização, mesmo em sistemas pós-Nova Gestão Pública (Wockelberg, H., & Ahlbäck Öberg, S., 2021). Para assegurar esse alinhamento é fundamental compreender a tipologia dos objetivos.

5.2.2 Tipologia dos Objetivos

A abordagem da Gestão por Objetivos (MBO) tem como principal meta o alinhamento entre objetivos individuais dos colaboradores com os objetivos da organização, mesmo em sistemas pós-Nova Gestão Pública (Wockelberg, H., & Ahlbäck Öberg, S., 2021). Para assegurar esse alinhamento é fundamental compreender a tipologia dos objetivos.

A tipologia dos objetivos é um conceito essencial nesta abordagem de gestão, pois permite categorizar e estruturar as metas que guiam as atividades e estratégias organizacionais. Conforme apresenta Ferraz (2020) no seu estudo, os objetivos podem ser classificados com base em diferentes critérios, como a dimensão, finalidade e horizonte temporal. Esta categorização ajuda as organizações a alinhar as suas ações com as suas metas estratégicas, otimizando o desempenho e a eficácia das operações.

5.2.2.1 Classificação quanto à Dimensão Organizacional/Pessoal

Os objetivos podem ser divididos em organizacionais e individuais:

- **Objetivos Organizacionais:** São metas definidas para a organização como um todo, orientando as atividades coletivas para alcançar a missão e visão da mesma.
- **Objetivos Individuais/Pessoais:** Relacionam-se com as metas estabelecidas por cada colaborador, seja para atender às necessidades profissionais ou pessoais,

devendo estar alinhadas com os objetivos organizacionais. Compreender esta tipologia é fundamental para motivar os colaboradores e garantir o seu envolvimento nos processos da empresa.

5.2.2.2 Classificação quanto à Finalidade (ou Âmbito)

A classificação quanto ao âmbito diferencia os objetivos em estratégicos, táticos e operacionais:

- **Objetivos Estratégicos:** Estão associados à visão, missão e estratégia de longo prazo da organização. Incluem metas como a expansão para novos mercados ou o desenvolvimento de novos produtos.
- **Objetivos Táticos:** Relacionam-se com a implementação da estratégia organizacional, direcionando as ações das unidades e departamentos a médio prazo.
- **Objetivos Operacionais:** Focam nas atividades diárias e rotineiras da organização, como a qualidade e eficiência dos processos, e são de curto prazo.

5.2.2.3 Classificação quanto ao Horizonte Temporal

Os objetivos podem ainda ser classificados pelo tempo necessário para a sua concretização:

- **Objetivos de Curto Prazo:** São metas que devem ser alcançadas num período de até um ano.
- **Objetivos de Médio Prazo:** Devem ser cumpridos num intervalo de dois a cinco anos.
- **Objetivos de Longo Prazo:** São objetivos que se estendem por mais de cinco anos, sendo frequentemente associados a metas estratégicas de grande impacto.

5.2.3 Definição dos Objetivos

Este conceito carrega igualmente a premissa de que, a gestão de topo, ao definir os objetivos gerais da organização, deve assegurar que estes sejam específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e temporais. A definição de objetivos é uma etapa crucial no processo da Gestão por Objetivos e um dos modelos mais conhecidos apresentados, com o propósito de assegurar que os mesmos correspondem aos critérios fundamentais, é o

conceito dos objetivos SMART de George T. Doran, conforme apresentado na tabela abaixo representada.

	Característica	Significado
S	Específico (<i>Specific</i>)	Para melhor detalhar um objetivo, Doran recomenda que as seguintes questões sejam respondidas: Quem são os intervenientes? O que pretendo alcançar? Onde se encontra a meta para o que pretendo alcançar? Quando pretendo alcançar este objetivo? Porque é que eu quero alcançar este objetivo?
M	Mensurável (<i>Measurable</i>)	Para garantir a mensurabilidade do objetivo, sugere que devem ser consideradas duas outras questões: Quais os resultados esperados ? Quais as métricas posso utilizar para medir ?
A	Atingível (<i>Attainable</i>)	Propõe ainda que seja assegurado que o mesmo se possa realizar e para isso deve questionar se: Considerando os recursos disponíveis, este objetivo é atingível? Existe viabilidade para a sua concretização ?
R	Relevante (<i>Relevant</i>)	Um objetivo relevante afeta diretamente os indicadores da empresa e demonstra efetividade.
T	Prazo (<i>Time based</i>)	Sugere ainda que determinar e acompanhar o prazo de meta para a realização do objetivo é fundamental e para garantir este aspeto com sucesso, impõe-se duas questões: Qual o prazo final ? O que pode ser alcançado neste período ?

Tabela 6 Objetivos SMART - conceito desenvolvido por George T. Doran

5.2.4 Desdobramento dos Objetivos

Após a definição dos objetivos organizacionais, estes são desdobrados em metas específicas para os diferentes departamentos, unidades de negócio e colaboradores. Odiome (1976) explica que este desdobramento garante que cada setor da organização compreenda como as suas metas individuais contribuem para os objetivos maiores da empresa. Este alinhamento é fundamental para que todos os níveis da organização estejam a trabalhar de forma coerente.

Ferraz (2020) enfatiza que, em ambientes com problemas complexos e de governação multinível, o desdobramento dos objetivos deve considerar a participação dos diferentes intervenientes envolvidos, promovendo um maior compromisso e alinhamento das ações. Este processo também facilita a adaptação das metas em resposta a mudanças contextuais, o que é especialmente importante em ambientes dinâmicos e incertos.

5.2.5 Planeamento das Ações

Com os objetivos definidos e desdobrados, é necessário planear as ações a serem executadas para alcançar as metas estabelecidas. Este planeamento envolve a definição de responsabilidades, recursos necessários, prazos e métricas de avaliação. Ferraz (2020) destaca que, em contextos de políticas públicas e problemas sociais complexos, este planeamento deve ser flexível e adaptativo, para responder a dinâmicas e incertezas, mantendo-se focada nos seus objetivos.

5.2.6 Implementação das Ações

A implementação é a fase onde as ações planeadas são executadas. Este é o momento em que os colaboradores, orientados pelos objetivos e planos definidos, realizam as suas atividades. Segundo Schermerhorn, Hunt e Osborn (2008), uma implementação bem-sucedida requer comunicação clara, recursos adequados e o envolvimento ativo de todos os colaboradores.

Ferraz (2020) salienta que a implementação em contextos de governança pública deve envolver uma gestão participativa e colaborativa, incentivando o trabalho em rede e a cooperação entre os diversos intervenientes. A capacidade de executar as ações de forma eficaz determina o sucesso da Gestão por Objetivos, pois garante que os esforços individuais estão alinhados com os objetivos organizacionais.

5.2.7 Monitorização e Avaliação do Desempenho

A monitorização e avaliação contínuas do desempenho são essenciais para garantir que os objetivos estão a ser cumpridos. Esta etapa envolve a utilização de indicadores de desempenho para medir o progresso das ações e identificar desvios relativamente às metas estabelecidas. Segundo Ferraz (2020), a avaliação adaptativa é particularmente importante em ambientes complexos, pois permite ajustes contínuos às estratégias.

Drucker (1954) realça que a avaliação do desempenho deve ser regular e baseada em métricas objetivas, proporcionando um *feedback* claro sobre o que está a funcionar e o que precisa ser ajustado. Kaplan e Norton (1996) sugerem que o uso de ferramentas como o *Balanced Scorecard* pode ser extremamente útil para monitorizar múltiplas dimensões do desempenho, facilitando a tomada de decisões informadas.

5.2.8 *Feedback e Ajustes*

A Gestão por Objetivos enfatiza a importância do *feedback* constante entre gestores e colaboradores. O *feedback* deve ser construtivo e orientado para a melhoria contínua e é um componente crítico da Gestão por Objetivos, proporcionando informações que ajudam a ajustar as ações e os objetivos conforme necessário. Odiorne (1976) destaca que o *feedback* contínuo motiva os colaboradores e promove melhorias no desempenho. Um sistema eficaz de *feedback* não apenas identifica problemas, mas também oferece orientações sobre como corrigi-los.

Ferraz (2020) reforça que, especialmente no setor público, o *feedback* deve ser um processo participativo, que envolva todos os *stakeholders* na avaliação dos resultados e na formulação de ajustes. Esta abordagem inclusiva melhora a aceitação das mudanças necessárias e aumenta a probabilidade de sucesso das estratégias adaptativas.

5.2.9 *Recompensas e Reconhecimento*

Por fim, esta abordagem de gestão incentiva ainda a ligação entre o desempenho e as recompensas. Drucker (1954) aponta que a ligação entre desempenho e recompensas é essencial para manter a motivação e o sentido de compromisso dos colaboradores. As recompensas podem ser financeiras, como prêmios e bônus, ou não financeiras, como reconhecimento público e oportunidades de desenvolvimento.

Segundo Ferraz (2020), no contexto das políticas públicas, o reconhecimento também pode envolver a valorização dos esforços dos gestores e equipas na implementação eficaz das estratégias. O reconhecimento adequado reforça comportamentos desejáveis e contribui para uma cultura organizacional orientada para resultados.

5.2.10 *Vantagens da MBO*

A Gestão por Objetivos oferece várias vantagens para as organizações:

- **Clareza e Direção:** Ajuda a garantir que todos os membros da organização compreendam a direção e os objetivos estratégicos, o que pode aumentar a coesão e a motivação.
- **Motivação e Compromisso:** Quando os colaboradores participam na definição dos seus próprios objetivos, tendem a sentir-se mais motivados e comprometidos com os resultados.

- **Avaliação de Desempenho Objetiva:** Fornece um critério claro e objetivo para avaliar o desempenho, o que pode melhorar a justiça e a transparência na gestão.
- **Alinhamento Organizacional:** Facilita o alinhamento entre as metas individuais e os objetivos organizacionais, melhorando a eficácia geral.

5.3 Reengenharia de Processos

A Reengenharia de Processos é uma abordagem de gestão que visa a transformação dos processos organizacionais para alcançar melhorias significativas em desempenho, como custo, qualidade, serviço e velocidade. A reengenharia não se limita a pequenas melhorias incrementais, mas envolve um redesenho fundamental dos processos de negócios, visando a eliminação de atividades que não agregam valor. Este conceito, amplamente discutido na obra de Ettore Bresciani Filho e Fernando Ernesto Kintschner (2004), envolve a análise profunda e a reorganização dos processos internos de uma organização, adotando uma visão sistêmica para atender melhor às necessidades dos clientes.

Segundo Hammer e Champy (1993), autores pioneiros no tema, a reengenharia de processos é definida como "o repensar fundamental e a reorganização radical dos processos de negócios para alcançar melhorias dramáticas em medidas críticas e contemporâneas de desempenho, tais como custo, qualidade, serviço e rapidez". Esta abordagem procura transformar a forma como o trabalho é realizado, aproveitando novas tecnologias e práticas organizacionais.

5.3.1 Áreas de Aplicação

A Reengenharia de Processos pode ser aplicada em várias áreas numa organização, sendo especialmente útil nos seguintes contextos:

- **Melhoria de Eficiência Operacional:** Redesenho de processos para eliminar etapas desnecessárias, reduzir custos e melhorar a produtividade.
- **Automatização de Processos:** Implementação de tecnologias e sistemas automatizados para substituir processos manuais, aumentando a precisão e reduzindo o tempo de execução.
- **Melhoria do Atendimento ao Cliente:** Reorganização dos processos para proporcionar um atendimento mais rápido e de qualidade, atendendo melhor as necessidades dos clientes.

- **Gestão de Mudanças Organizacionais:** Aplicação de técnicas de reengenharia para adaptar a empresa a novas condições de mercado, integrando mudanças nas estratégias e nos processos operacionais.

5.3.2 Vantagens da Reengenharia de Processos

A principal utilidade da reengenharia de processos reside na sua capacidade de provocar mudanças profundas e de alto impacto a curto prazo. É particularmente útil em situações onde as organizações enfrentam declínios significativos de desempenho ou onde a adaptação incremental não é suficiente para competir no mercado. A reengenharia é frequentemente utilizada para lidar com processos complexos e ineficientes que não atendem mais às necessidades do mercado ou dos clientes. Destacam-se algumas vantagens desta abordagem de gestão:

- **Melhoria da Eficiência e Redução de Custos:** Ao eliminar redundâncias e automatizar tarefas, a reengenharia permite uma redução significativa dos custos operacionais.
- **Aumento da Qualidade e Satisfação do Cliente:** Processos mais eficientes e bem definidos resultam em produtos e serviços de melhor qualidade, aumentando a satisfação do cliente.
- **Flexibilidade Organizacional:** A reengenharia permite que as organizações se adaptem rapidamente a mudanças no ambiente de negócios, melhorando a sua capacidade de resposta a novas oportunidades e desafios.
- **Inovação e Competitividade:** A abordagem incentiva a inovação nos processos, o que pode diferenciar a organização no mercado em que se insere e aumentar a sua competitividade.
- **Melhor Alocação de Recursos:** A reengenharia ajuda na identificação de gargalos e na melhor distribuição dos recursos, otimizando o uso do tempo, mão de obra e capital.

5.3.3 Modelo Integrado de Reengenharia e Melhoria Contínua

Nos seus estudos, Luiz Dalla Valentina propõe um modelo integrado que combina as abordagens de reengenharia e melhoria contínua para redesenhar processos de forma eficaz. Este modelo passa por várias fases, desde a preparação, passando pela seleção e análise dos processos críticos, até a implementação e avaliação dos resultados obtidos. A

integração dessas técnicas visa garantir que as mudanças sejam profundas, sustentáveis e constantemente aperfeiçoadas, proporcionando vantagens competitivas duradouras.

O modelo integrado de Reengenharia de Processos com foco na Melhoria Contínua, desenvolvido por Luiz Dalla Valentina (1998), propõe uma abordagem estruturada que combina as forças de duas metodologias para redesenhar processos organizacionais de forma abrangente e sustentável. Este modelo visa superar as limitações de cada uma das abordagens quando utilizadas isoladamente, promovendo um redesenho mais eficaz, contínuo e adaptável dos processos empresariais.

5.3.3.1 Fundamentos do Modelo Integrado

O modelo proposto por Luiz Dalla Valentina (1998) combina elementos da Reengenharia de Processos, que visa mudanças radicais e transformadoras, com a Melhoria Contínua, que se concentra em aperfeiçoamentos incrementais e regulares. O objetivo é unir a capacidade de transformação profunda da reengenharia com a consistência e o foco no detalhe da melhoria contínua, criando um ciclo de mudança constante que agrega valor para os clientes e aumenta a competitividade organizacional.

Segundo Luiz Dalla Valentina (1998), as principais razões para a integração destas duas abordagens incluem:

- **Complementaridade de Abordagens:** Enquanto a reengenharia é ideal para realizar mudanças drásticas e corrigir ineficiências estruturais, a melhoria contínua mantém a qualidade dos processos ao longo do tempo, garantindo que os ajustes necessários sejam feitos de forma sistemática e regular.
- **Flexibilidade e Adaptação:** A combinação das duas metodologias permite que as organizações se adaptem rapidamente a mudanças no ambiente de negócios, ajustando processos existentes sem a necessidade de revisões completas sempre que surgem novos desafios.
- **Foco na Vantagem Competitiva:** A reengenharia, suportada pela melhoria contínua, facilita a criação de vantagens competitivas sustentáveis, que podem ser mantidas e ampliadas através de processos mais eficientes e alinhados com as necessidades do mercado.

5.3.3.2 Estrutura do Modelo Integrado

O modelo proposto por Luiz Dalla Valentina (1998) é estruturado em 11 fases, que visam guiar o processo de integração da reengenharia com a melhoria contínua, desde a preparação inicial até a avaliação e aperfeiçoamento dos processos. Estas fases permitem uma implementação organizada e controlada da mudança, promovendo uma transformação eficaz.

1. Fase de Preparação

A preparação é a base do modelo e envolve a formação de equipes multidisciplinares, a gestão da mudança e a comunicação clara com todos os *stakeholders*. É fundamental que todos os envolvidos compreendam os objetivos da reengenharia e da melhoria contínua, bem como os benefícios esperados. A gestão da mudança é crítica para reduzir a resistência e garantir o envolvimento dos colaboradores.

2. Identificação dos Macroprocessos e Seleção do Macroprocesso Prioritário

Nesta fase, são identificados os macroprocessos da organização e selecionado o macroprocesso prioritário para o redesenho. A seleção é baseada em critérios que avaliam o impacto potencial das mudanças no desempenho organizacional, como custos, tempo de ciclo e qualidade. O objetivo é focar nos processos que mais influenciam o sucesso da organização.

3. Mapeamento do Macroprocesso Prioritário e Seleção do Processo Crítico

Após a seleção do macroprocesso, procede-se ao mapeamento detalhado, identificando os subprocessos e selecionando os processos críticos que necessitam de redesenho. Esta etapa é crucial para compreender como os processos funcionam atualmente e onde estão os principais pontos de ineficiência.

4. Análise do Processo Crítico

A análise envolve a avaliação profunda dos processos críticos para identificar falhas, redundâncias e áreas de melhoria. Esta fase utiliza ferramentas de diagnóstico, como análise de valor agregado e mapeamento de fluxo de trabalho, para avaliar o desempenho dos processos relativamente às expectativas dos clientes internos e externos.

5. Benchmarking

O *benchmarking* é utilizado para comparar os processos críticos da organização com as melhores práticas do mercado. Esta fase permite identificar oportunidades de melhoria ao aprender com outras organizações que atingiram altos níveis de desempenho em processos semelhantes.

6. Visão Futura do Processo

Baseando-se nas análises anteriores, é criada uma visão futura do processo que descreve como o processo deve funcionar após o redesenho. Esta visão é orientada para eliminar ineficiências e incorporar inovações que melhorem o desempenho e alinhem os processos com os objetivos estratégicos da organização.

7. Forma de Atuar sobre o Processo

Nesta etapa, são definidos os métodos e estratégias de intervenção nos processos, que podem incluir a automatização de tarefas, a simplificação de fluxos de trabalho e a redistribuição de responsabilidades. Esta fase garante que as ações a serem tomadas sejam claras, estruturadas e direcionadas para alcançar a visão futura.

8. Redesenho do Processo

O redesenho envolve a reconfiguração dos processos críticos consoante a visão futura definida. Esta fase pode incluir mudanças maiores nos métodos de trabalho, na tecnologia utilizada e na estrutura organizacional, focando em eliminar atividades que não agregam valor.

9. Implementação do Processo

A implementação é a fase prática onde as mudanças redesenhadas são colocadas em operação. Esta etapa requer uma gestão de projetos eficaz para coordenar a transição, minimizar interrupções e garantir que as mudanças são aplicadas de forma eficaz e dentro dos prazos estipulados.

10. Avaliação dos Resultados Obtidos

Após a implementação, os resultados são analisados e avaliados para determinar se os objetivos foram alcançados. São utilizados indicadores de desempenho para medir o

impacto das mudanças em áreas como qualidade, custo e tempo de ciclo. A avaliação rigorosa permite identificar se os benefícios esperados foram atingidos.

11. Aperfeiçoamento do Processo

A última fase do modelo é dedicada à melhoria contínua dos processos implementados. Esta fase garante que os processos redesenhados são monitorizados e ajustados regularmente para se manterem eficientes e alinhados com as necessidades do mercado. Envolve um ciclo contínuo de avaliação e ajuste, reforçando o compromisso com a excelência operacional.

5.4 Ferramentas de Gestão da Qualidade

As Ferramentas de Gestão da Qualidade desempenham um papel essencial na melhoria contínua dos processos empresariais, atuando como estratégias fundamentais para alcançar a excelência organizacional. Estas ferramentas não só permitem o controlo e a monitorização eficaz dos processos, mas também promovem um ciclo constante de melhoria, resultando em maior competitividade no mercado.

A gestão da qualidade tornou-se uma prática vital para as organizações desde que Deming e Juran introduziram o conceito de Qualidade Total na década de 1950 (Deming, 1986; Juran, 1954). Esse conceito evoluiu nas décadas seguintes, especialmente com a introdução da reengenharia de processos nos anos 90, que focava no redesenho de processos com base nas melhores práticas de mercado (Hammer & Champy, 1993).

As ferramentas da qualidade, como o Diagrama de Pareto, o Diagrama de Causa e Efeito, o método PDCA e as técnicas de levantamento de planos de ação são fundamentais para a gestão de processos. Estas ferramentas ajudam as organizações a definir, analisar e melhorar continuamente os seus processos, atendendo melhor as necessidades e expectativas dos clientes.

O conceito de Gestão da Qualidade ganhou destaque a partir da necessidade das empresas aprimorarem os seus produtos e processos de forma a atender à crescente procura do mercado. Atualmente, o Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) é visto como um recurso estratégico que, quando bem implementado, pode garantir a satisfação dos clientes e a vantagem competitiva.

5.4.1 Principais Ferramentas de Gestão da Qualidade

5.4.1.1 PDCA (Plan, Do, Check, Act)

Este ciclo, também conhecido como Ciclo de Deming, é uma das ferramentas-chave para a melhoria contínua. Consiste em planejar ações (*Plan*), executá-las (*Do*), verificar os resultados (*Check*), e agir corretivamente (*Act*) para aprimorar os processos continuamente. Lopes (2014) destaca que o PDCA é amplamente usado em organizações que procuram uma abordagem sistemática para a melhoria de qualidade, facilitando a detecção de falhas e a implementação de correções.

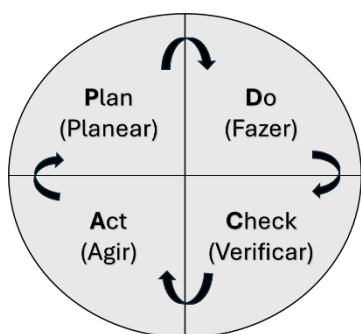


Figura 2 Ciclo PDCA

O Ciclo PDCA (Planear, Fazer, Verificar, Agir) foi inicialmente idealizado por Walter A. Shewhart na década de 1930, como parte do seu trabalho no controlo estatístico de processos. Shewhart, na sua obra *Statistical Method from the Viewpoint of Quality Control* (1939), propôs um ciclo de gestão voltado para o controlo e a melhoria contínua da qualidade. Posteriormente, W. Edwards Deming popularizou este ciclo, ampliando a sua aplicação para a gestão da qualidade nas organizações, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, no Japão. Deming, na sua obra *Out of the Crisis* (1986), adaptou e consolidou o ciclo PDCA como uma ferramenta essencial na gestão da qualidade, enfatizando a sua importância na melhoria contínua dos processos organizacionais.

Em suma e de acordo com o conceito do Ciclo PDCA, ao enfrentar desafios na execução de uma atividade do projeto, é fundamental que a organização respeite as várias etapas do ciclo:

- Identificar o problema, agregar informação e definir planos de ação (*PLAN*);
- Pôr em prática os planos de ação, resolver ou mitigar os constrangimentos identificados (*DO*);
- Verificar e analisar os resultados obtidos (*CHECK*);

- Refletir sobre as causas dos desvios e tomar as ações corretivas (ACT).

5.4.1.2 Diagrama de Ishikawa (Causa e Efeito)

O Diagrama de Ishikawa, também conhecido como Diagrama de Causa e Efeito ou Diagrama Espinha de Peixe, é uma ferramenta de gestão da qualidade desenvolvida por Kaoru Ishikawa em 1953. O seu principal objetivo é identificar, organizar e analisar as possíveis causas de um problema específico, permitindo uma compreensão clara das suas origens e facilitando a implementação de melhorias no processo (Seleme & Stadler, 2008).

Conceito e Estrutura do Diagrama de Ishikawa

O Diagrama de Ishikawa é uma representação gráfica que ilustra a relação entre um problema (efeito) e as suas possíveis causas. O diagrama é estruturado de forma semelhante a uma espinha de peixe, onde a "cabeça" representa o problema central e as "espinhas" são as diversas causas que podem estar a contribuir para esse problema. As causas são organizadas em categorias principais, conhecidas como os "6Ms": Máquina, Método, Material, Mão de Obra, Medida e Meio Ambiente (Seleme & Stadler, 2008).

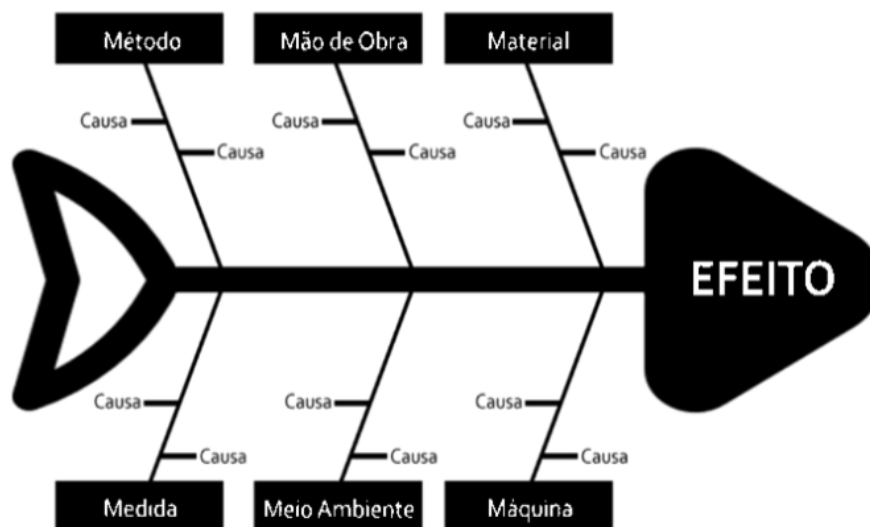


Figura 3 Modelo Ishikawa de Seleme e Stadler

Categorias dos 6Ms:

- **Máquina:** Refere-se ao funcionamento dos equipamentos utilizados no processo, incluindo problemas como falhas mecânicas, manutenção inadequada e falta de calibração.

- **Método:** Envolve os procedimentos e práticas adotados na execução das tarefas. Problemas como falta de padrões claros, ausência de controlo de qualidade e formação inadequada são comuns nesta categoria.
- **Material:** Relaciona-se com as matérias-primas utilizadas, abordando questões como qualidade dos materiais, armazenamento inadequado e especificações incorretas.
- **Mão de Obra:** Refere-se às pessoas envolvidas no processo, incluindo a falta de qualificação, supervisão deficiente e problemas de comportamento ou atitude dos trabalhadores.
- **Medida:** Abrange os métodos e ferramentas de monitorização utilizados no controlo de qualidade, como a ausência de padrões de referência e falhas na calibração dos instrumentos de medição.
- **Meio Ambiente:** Refere-se às condições ambientais que afetam o processo, como temperatura, iluminação, ruído e outras condições que podem interferir na qualidade do produto.

Aplicação e Utilidade do Diagrama de Ishikawa

O Diagrama de Ishikawa é amplamente utilizado em sessões de *brainstorming*, onde equipas multidisciplinares se reúnem para explorar e identificar todas as possíveis causas de um problema. Ao mapear essas causas de forma sistemática, a ferramenta facilita a análise das relações complexas que afetam os resultados dos processos, permitindo que os gestores identifiquem as causas mais críticas que devem ser abordadas para a melhoria contínua.

Na prática, o diagrama é aplicado em diversas áreas, como controlo de qualidade, engenharia de processos e gestão de projetos, sendo particularmente útil para detetar falhas que impactam a eficiência e a produtividade de uma organização. Ao simplificar processos complexos e dividi-los em partes menores, o Diagrama de Ishikawa torna-se uma ferramenta essencial para o controlo da qualidade e a procura por soluções de problemas na indústria (Tubino, 2000).

O Diagrama de Ishikawa pode ser considerada uma ferramenta indispensável para a gestão da qualidade, pois permite uma visão detalhada e organizada das possíveis causas de um problema, facilitando a identificação de soluções efetivas. A sua aplicação contínua

ajuda as organizações a aprimorar os seus processos, reduzir falhas e alcançar padrões de qualidade elevados.

5.4.1.3 Diagrama de Pareto

O Diagrama de Pareto é uma das ferramentas mais utilizadas na gestão da qualidade para a identificação e priorização de problemas. Esta ferramenta, inspirada nos estudos do economista italiano Vilfredo Pareto, foi popularizada por Joseph Juran, um dos pioneiros da qualidade, que aplicou o princípio de Pareto na gestão de processos empresariais. Segundo Juran (1954), poucos problemas ou causas principais são responsáveis pela maior parte dos efeitos indesejáveis num processo, criando a famosa relação 80/20: 20% das causas são responsáveis por 80% dos problemas.

Conceito e Estrutura do Diagrama de Pareto

O Diagrama de Pareto é um gráfico de barras que ajuda a visualizar e identificar quais problemas merecem maior atenção. As barras são organizadas de forma decrescente, ou seja, da maior para a menor, permitindo uma fácil identificação das causas que mais contribuem para os problemas observados. Além disso, uma linha curva acumulativa mostra o impacto percentual cumulativo das causas, facilitando a análise e a tomada de decisão (Selemer & Stadler, 2010).

O diagrama permite classificar e priorizar problemas, apontando quais devem ser corrigidos primeiro para alcançar uma melhoria significativa no processo. Ao focar nos poucos problemas mais críticos, as organizações podem usar os seus recursos de forma mais eficaz, direcionando esforços para resolver as causas que trazem maior impacto negativo.

Aplicações e Utilidade do Diagrama de Pareto

O Diagrama de Pareto pode ser aplicado em diversos contextos, especialmente quando se deseja identificar e priorizar ações para a melhoria da qualidade de processos e produtos. As suas principais utilizações incluem:

- **Identificação de Necessidades de Melhoria:** Ajuda a identificar quais as áreas ou problemas que precisam de intervenção prioritária.
- **Análise de Dados:** Pode ser usada para analisar diferentes tipos de dados, como dados de produção, de mercado, entre outros.

- **Avaliação de Mudanças:** Auxilia na comparação dos resultados antes e após alterações num processo, permitindo verificar a eficácia das ações implementadas.
- **Organização de Dados em Categorias:** Os dados podem ser organizados em categorias, permitindo a análise de quais as categorias que têm maior impacto.
- **Definição de Prioridades:** Identifica as principais causas dos problemas e ajuda a estabelecer a ordem de prioridade para as soluções (Sales, 2013).

Exemplos de Aplicação

Um exemplo prático de aplicação do Diagrama de Pareto pode ser encontrado numa análise de defeitos de produção. Ao identificar que 80% dos defeitos vêm de 20% dos problemas, a empresa pode concentrar as suas ações na correção dessas causas específicas, como falhas no controlo de qualidade ou problemas com fornecedores. Esse foco aumenta a eficiência e reduz o desperdício de recursos, impactando positivamente na qualidade final do produto.

Além disso, o diagrama pode ser usado para avaliar o impacto de mudanças em processos administrativos, como a redução de falhas no atendimento ao cliente, através da análise das principais reclamações e priorização das que mais impactam na satisfação.

Benefícios do Diagrama de Pareto

Os benefícios do uso do Diagrama de Pareto na gestão da qualidade incluem:

- **Eficiência na Resolução de Problemas:** Ao focar nas causas mais impactantes, a ferramenta permite uma utilização mais eficaz dos recursos organizacionais.
- **Facilitação da Tomada de Decisão:** O diagrama ajuda os gestores a identificar rapidamente os problemas prioritários, facilitando a alocação de esforços.
- **Monitorização Contínua:** Pode ser usado para monitorizar a evolução dos problemas ao longo do tempo, ajudando a avaliar a eficácia das medidas corretivas implementadas.
- **Visualização Clara:** Proporciona uma representação visual clara e direta dos problemas, facilitando a compreensão e a comunicação entre as equipas de trabalho.

O Diagrama de Pareto é uma ferramenta fundamental para as empresas que procuram melhorar a qualidade dos seus processos e produtos. Ao permitir que os problemas sejam

identificados, classificados e abordados de forma sistemática, esta ferramenta facilita a procura pela eficiência operacional e pela satisfação do cliente.

5.4.1.4 5W2H (What, Why, Where, When, Who, How, How Much)

Esta ferramenta ajuda na organização de planos de ação detalhados e na implementação de melhorias, ao definir claramente o que deve ser feito, por quem, quando, onde, porquê, como e com que custo associado. É amplamente utilizada para a gestão de qualidade e melhoria contínua, proporcionando uma estrutura clara para o planeamento e execução de ações corretivas (Lopes, 2014).

A ferramenta 5W2H é uma técnica de gestão amplamente utilizada para planejar, executar e monitorizar ações de forma estruturada e eficiente. Originada no ambiente empresarial, esta ferramenta de gestão da qualidade destaca-se pela sua simplicidade e aplicabilidade em diversos contextos, como empreendedorismo, projetos de melhoria contínua, e resolução de problemas (Melônio, 2023).

Conceito do 5W2H

O 5W2H é uma metodologia baseada em sete perguntas que ajudam a estruturar um plano de ação de maneira clara e objetiva. Essas perguntas são:

- **What** (O que será feito?);
- **Why** (Porque será feito?);
- **Where** (Onde será feito?);
- **When** (Quando será feito?);
- **Who** (Quem será responsável?);
- **How** (Como será feito?);
- **How much** (Quanto custará?).

A resposta a essas questões permite que, qualquer atividade ou projeto, seja organizado de forma detalhada, facilitando a sua execução (Andrade, 2018).

Aplicação do 5W2H

O uso do 5W2H é simples e eficaz, o que torna essa ferramenta amplamente adotada, tanto por grandes organizações, quanto por pequenos empreendedores. Para aplicar o 5W2H, deve-se seguir os seguintes passos:

- **Definição das Ações:** Identificar as ações necessárias para alcançar o objetivo desejado. Cada resposta às perguntas do 5W2H ajuda a descrever claramente o que precisa ser feito.
- **Estruturação do Plano:** Com base nas respostas, organiza-se um cronograma com etapas específicas, responsáveis definidos, prazos estabelecidos, locais das atividades, razões para a execução e custos envolvidos.
- **Execução e Monitorização:** Implementar o plano conforme o cronograma, monitorizando cada etapa para garantir que está a ser executada conforme o planeado. Ajustes podem ser feitos conforme necessário para manter o plano no rumo certo.
- **Avaliação de Resultados:** Após a execução, avaliar os resultados alcançados em comparação com o esperado. Esta avaliação permite identificar pontos de melhoria para futuros planos de ação (Melônio, 2023).

Finalidades do 5W2H

A principal finalidade do 5W2H é fornecer uma visão detalhada e prática sobre como atingir um determinado objetivo. Esta ferramenta é especialmente útil em situações que exigem clareza na definição de responsabilidades e na coordenação de esforços. As suas aplicações mais comuns incluem:

- **Planeamento de Projetos:** Permite organizar os passos de um projeto de forma lógica, facilitando o acompanhamento e a gestão.
- **Resolução de Problemas:** Ajuda a identificar o que precisa ser corrigido, quem deve ser responsável pelas ações e como essas ações devem ser executadas.
- **Melhoria Contínua:** Ao ser utilizado em ciclos de melhoria, o 5W2H contribui para a análise e a otimização contínua de processos dentro das organizações.
- **Empreendedorismo:** No contexto do empreendedorismo, o 5W2H ajuda novos empreendedores a planear e executar as suas ideias de negócio de maneira organizada e com menos riscos (Melônio, 2023).

Vantagens do 5W2H

O 5W2H destaca-se por ser uma ferramenta simples e versátil, que pode ser utilizada por qualquer pessoa, independentemente do nível de experiência em gestão. Algumas das vantagens mais evidentes incluem:

- **Clareza e Organização:** A estrutura clara das perguntas permite que as ações sejam organizadas de maneira lógica, reduzindo a confusão e aumentando a eficiência.
- **Facilidade de Aplicação:** Pode ser aplicada em diversos tipos de situações, desde o planejamento estratégico até a gestão operacional do dia a dia.
- **Acompanhamento Eficaz:** As respostas fornecem uma visão completa do que está a ser feito, facilitando o acompanhamento e o controle das atividades.
- **Tomada de Decisão Rápida:** Com um plano de ação bem estruturado, os gestores conseguem tomar decisões de forma mais rápida e informada (Corrêa, 2019).

O 5W2H é uma ferramenta poderosa na gestão da qualidade, destacando-se pela sua capacidade de organizar e estruturar planos de ação de forma detalhada e eficiente. A sua aplicabilidade em diferentes contextos empresariais e a facilidade de implementação fazem do 5W2H uma escolha popular entre gestores e empreendedores que procuram melhorar continuamente os seus processos e alcançar os seus objetivos.

5.4.2 Impacto das Ferramentas da Qualidade na Melhoria Contínua

A aplicação destas ferramentas proporciona vários benefícios, incluindo a redução de custos operacionais, melhoria na satisfação dos clientes e maior envolvimento dos funcionários. Além disso, a gestão da qualidade promove a padronização de processos e a criação de um ambiente propício à inovação, elementos essenciais para manter a competitividade no mercado atual.

5.5 Governança Eletrónica (*e-Government*)

A Governança Eletrónica (*e-Government*) tem-se revelado uma das principais estratégias para a melhoria da gestão pública, especialmente em países que enfrentam desafios ligados à modernização administrativa. Esta abordagem visa a utilização de tecnologias de informação e comunicação (TIC) para transformar a relação entre a administração pública e os cidadãos, facilitando o acesso a serviços públicos e promovendo uma maior transparência e eficiência na administração.

De acordo com Rhongo, Almeida e David (2017), o desenvolvimento do *e-government* é crucial para promover a participação cidadã em processos de decisão e na execução e monitorização de políticas públicas. O *e-government* surge como uma ferramenta central para melhorar os serviços públicos, tanto em países desenvolvidos como em

desenvolvimento, possibilitando uma governação mais inclusiva e eficiente. Nos contextos mais vulneráveis, a implementação de tais tecnologias enfrenta barreiras como a falta de infraestruturas adequadas, literacia digital reduzida e limitações tecnológicas, resultando no falhanço de alguns projetos pioneiros (Dada, 2006).

Manuel Castells (2002) reforça a importância das TIC no contexto da “sociedade da informação”, argumentando que estas tecnologias são fundamentais para a transformação das administrações públicas e para a criação de uma comunicação mais eficiente entre o governo e a sociedade civil. Neste sentido, o *e-government* não apenas moderniza a prestação de serviços, como também fomenta uma maior responsabilização e democratização dos processos governamentais, proporcionando aos cidadãos igualdade de acesso a informações e serviços.

O conceito de *mobile-government* (*m-Government*), abordado por Rhongo et al. (2016), representa a evolução natural do *e-government*, trazendo os serviços governamentais para as mãos dos cidadãos através de dispositivos móveis como *smartphones*. Esta adaptação é crucial no mundo contemporâneo, uma vez que permite a interação contínua entre o cidadão e o governo, a qualquer hora e lugar, facilitando ainda mais o acesso aos serviços públicos, especialmente em contextos com fraca infraestrutura de *internet* fixa.

A adoção do *e-government* também oferece uma solução para os desafios de eficiência e transparência que afetam muitas estruturas da administração pública. Ao digitalizar processos, o governo pode reduzir custos operacionais e melhorar a prestação de serviços. Além disso, o *e-government* incentiva a transparência ao possibilitar que os cidadãos monitorizem e acompanhem as decisões governamentais em tempo real, promovendo uma gestão mais aberta e colaborativa (Rhongo et al., 2017).

Contudo, a implementação eficaz de soluções de *e-government* requer uma abordagem que leve em consideração as características sociais, culturais e tecnológicas do contexto em que será aplicada. Segundo Rhongo, Almeida e David (2017), é necessário um entendimento profundo dos desafios locais, particularmente em países em desenvolvimento, onde a falta de infraestrutura e de recursos pode dificultar a execução de projetos de *e-government*. Para que essas soluções tenham sucesso, é preciso garantir que os cidadãos possuam a literacia digital necessária para utilizar as plataformas, além de assegurar que a infraestrutura tecnológica esteja preparada para suportar a transformação digital.

Em termos metodológicos, a revisão da literatura sugere que o sucesso da governança eletrónica está ligado à usabilidade dos serviços digitais oferecidos e à capacidade dos governos de adaptar esses serviços às necessidades da população. A experiência do utilizador, conforme destacado por Rhongo et al. (2016), desempenha um papel crucial na aceitação e utilização contínua dos serviços governamentais *online*.

Por fim, a integração do *e-government* nos países em desenvolvimento oferece uma oportunidade única de reduzir a desigualdade digital, mas exige um compromisso significativo em termos de investimento em infraestrutura, educação digital e adaptação das políticas públicas às novas exigências da era digital (Dada, 2006). Neste sentido, a governança eletrónica representa não apenas uma ferramenta de modernização administrativa, mas também um motor de desenvolvimento social e económico, capaz de aproximar os cidadãos das instituições e promover uma administração pública mais eficiente, transparente e inclusiva.

5.6 Auscultação e Participação Cidadã

A auscultação e a participação cidadã são essenciais para a melhoria contínua na gestão das autarquias locais, uma vez que promovem um maior envolvimento da sociedade na tomada de decisões. O conceito de participação cidadã pode ser entendido como o envolvimento dos cidadãos e organizações da sociedade civil nos processos decisórios que afetam a sua comunidade, garantindo que as políticas públicas reflitam as necessidades reais da população. O conceito de participação está diretamente ligado à noção de governança, que, segundo Healey (2003), é o processo pelo qual a sociedade e grupos sociais gerem os seus assuntos coletivos. Kearns e Paddison (2000) acrescentam que a governança tem o objetivo de gerir a diversidade e ser criativa nas arenas urbanas, particularmente num contexto de mudança contínua. Portanto, a participação cidadã é uma parte integrante da governança territorial, baseada na negociação entre diferentes intervenientes, sendo vital para processos de decisão conjunta que promovem formas sustentáveis de desenvolvimento territorial (Ferrão, 2015).

5.6.1 Mecanismos de Participação

As autarquias portuguesas utilizam diferentes mecanismos de participação, tanto formais quanto informais, que podem ser diretos ou virtuais. Estes mecanismos variam desde assembleias deliberativas até consultas públicas e orçamentos participativos.

- **Assembleias Deliberativas** são espaços onde os cidadãos podem expressar opiniões e questionar os eleitos locais. No entanto, estas assembleias apresentam desafios em termos de participação popular, que é muitas vezes reduzida (Fidalgo, Louro & Corte, 2020).
- **Reuniões Públicas de Executivos e Consultas Públicas** são outras formas importantes de envolvimento, onde os cidadãos podem apresentar contributos para regulamentos e planos (Fidalgo, Louro & Corte, 2020).
- **Orçamentos Participativos** são mecanismos fundamentais que permitem aos cidadãos influenciar ou decidir sobre orçamentos locais, sendo amplamente implementados em várias autarquias. Esta ferramenta, além de mobilizar a população, incentiva a partilha de poder e promove práticas democráticas (Cabannes, 2004; Dias et al., 2019).

Além destes mecanismos formais, há também formas informais de participação como o Movimento Associativo, onde a comunidade se organiza para defender interesses comuns. Estes grupos muitas vezes colaboram com as autarquias, especialmente no início de cada mandato autárquico (Fidalgo, Louro & Corte, 2020).

5.6.2 Vantagens da Participação Cidadã

A participação cidadã oferece várias vantagens no contexto da gestão autárquica. Primeiramente, promove a transparência e a responsabilização, uma vez que os cidadãos têm acesso direto às decisões e podem avaliar criticamente as ações dos decisores políticos. O Observatório da Transparência, por exemplo, é uma iniciativa que visa melhorar a transparência através da recolha de dados e divulgação pública dos resultados, permitindo que os cidadãos se informem e participem de forma mais eficaz (Fidalgo, Louro & Corte, 2020).

Outra vantagem é a promoção da legitimidade das decisões. Quando os cidadãos estão envolvidos nos processos decisórios, as políticas resultantes tendem a ser mais legítimas e aceites pela população. Além disso, a participação ajuda a adaptar as políticas públicas às especificidades locais, como salientado pela Nova Agenda Urbana da ONU, que recomenda a promoção da colaboração cívica para criar um sentimento de pertença entre os habitantes das cidades (UN-HABITAT, 2016).

5.6.3 Desafios da Participação Cidadã

Apesar das vantagens, ainda existem muitos desafios na implementação eficaz dos mecanismos de participação. Fidalgo, Louro & Corte (2020) sublinham que os principais constrangimentos estão relacionados com a falta de comunicação eficaz e de transparência. Muitas vezes, a linguagem utilizada pelas autarquias é técnica e inacessível à maioria dos cidadãos, o que dificulta o envolvimento ativo da população.

Outro desafio é a própria recetividade das autarquias à participação. Em alguns casos, os representantes locais veem a participação cidadã como uma ameaça ao seu poder, em vez de a considerarem uma forma de legitimação das suas ações (Fidalgo, Louro & Corte, 2020). É, portanto, fundamental que as autarquias reforcem os canais de comunicação e melhorem as metodologias participativas, adequando-as às características locais e às necessidades dos cidadãos.

Assim, a auscultação e a participação cidadã constituem-se como estratégias indispensáveis para uma gestão autárquica mais próxima dos cidadãos e orientada para a melhoria contínua. Ao integrar os cidadãos nos processos decisórios, as autarquias podem não só aumentar a legitimidade das suas políticas, mas também criar comunidades mais envolvidas e proativas no desenvolvimento sustentável dos seus territórios.

5.7 Políticas de Sustentabilidade e Responsabilidade Social

As políticas de sustentabilidade e responsabilidade social estão a emergir como estratégias fundamentais para a melhoria contínua na gestão das organizações, promovendo uma atuação mais responsável e ética perante a sociedade e o meio ambiente. Estas abordagens têm ganhado destaque, sendo impulsionadas pelo reconhecimento de que as empresas têm um papel significativo no desenvolvimento sustentável e na promoção de práticas socialmente responsáveis.

A responsabilidade social corporativa (RSC) pode ser definida como o conjunto de ações e práticas que as empresas adotam para contribuir com o bem-estar social e ambiental, indo além da sua função económica tradicional de geração de lucro e emprego. De acordo com Rodrigues e Costa (2013), a responsabilidade social envolve a interação com diversos *stakeholders*, incluindo funcionários, fornecedores, clientes, acionistas, governos e a comunidade em geral. Esta interação deve refletir-se em comportamentos éticos e em ações que promovam o desenvolvimento sustentável.

A sustentabilidade, por sua vez, refere-se à capacidade das organizações de operar de forma a não comprometer os recursos naturais e sociais das gerações futuras. Assim, uma gestão sustentável implica a integração de objetivos económicos, ambientais e sociais nas estratégias empresariais (Rodrigues e Costa, 2013).

5.7.1 Participação e envolvimento

Para que as políticas de sustentabilidade e responsabilidade social sejam eficazes, é crucial o envolvimento de diversos *stakeholders* no processo de tomada de decisões. Como mencionado por Ferreira (2008), este envolvimento pode ser facilitado por instrumentos como o Pacto Global (PG) da ONU, que promove a adoção de princípios éticos relacionados com direitos humanos, trabalho, meio ambiente e combate à corrupção. Além disso, ferramentas como a Global Reporting Initiative (GRI) e o Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE) ajudam as organizações a medir e relatar o seu desempenho socioambiental, promovendo maior transparência.

Outro mecanismo relevante para a promoção da sustentabilidade é a implementação de normas internacionais, como a **ISO 14000**, que trata da gestão ambiental, e a **ISO 26000**, que orienta as organizações na adoção de práticas de responsabilidade social. Estas normas são reconhecidas mundialmente e ajudam as empresas a alinhar-se com boas práticas globais, promovendo uma gestão mais ética, responsável e sustentável (ISO, 2010; Maon et al., 2009).

5.7.2 Vantagens das Políticas de Sustentabilidade e Responsabilidade Social

Adotar políticas de responsabilidade social e sustentabilidade traz uma série de benefícios para as organizações. Primeiramente, estas políticas podem melhorar a imagem da empresa junto aos consumidores e à sociedade em geral. Empresas que demonstram compromisso com práticas sustentáveis tendem a ganhar a confiança dos clientes, o que pode diferenciá-las dos concorrentes (Rodrigues e Costa, 2013). Este reforço da imagem corporativa é particularmente importante numa era onde os consumidores estão cada vez mais conscientes das questões ambientais e sociais.

Além disso, a adoção de práticas sustentáveis pode aumentar a eficiência operacional da empresa. Por exemplo, ao adotar medidas de redução de desperdícios, economia de energia e uso eficiente de recursos, as empresas não só contribuem para a proteção ambiental, como também reduzem os seus custos operacionais, tornando-se mais

competitivas (Porter & Kramer, 2011). A procura pela qualidade total e a gestão eficiente dos processos, associada à sustentabilidade, também são vistas como estratégias centrais para o sucesso das organizações modernas.

As políticas de responsabilidade social também promovem o bem-estar dos funcionários e melhoram o ambiente de trabalho. Ao tratar de questões como a igualdade de género, segurança no local de trabalho e respeito pelos direitos humanos, as empresas conseguem aumentar a satisfação e a produtividade dos seus colaboradores (Rodrigues e Costa, 2013). Este foco nas pessoas é essencial para a construção de uma cultura organizacional positiva e orientada para o desenvolvimento sustentável.

Por fim, a responsabilidade social pode também ser encarada como uma estratégia que visa reforçar a legitimidade e a reputação das organizações perante os seus públicos externos. Como refere Ferreira (2008), muitas empresas que aderem ao Pacto Global procuram não apenas contribuir para o desenvolvimento social, mas também consolidar o seu posicionamento no mercado e fortalecer a sua imagem junto da comunidade e dos decisores públicos.

5.7.3 Desafios na Implementação das Políticas de Sustentabilidade

Apesar dos benefícios, a implementação eficaz de políticas de sustentabilidade e responsabilidade social apresenta desafios. Um dos principais obstáculos é a divergência de interesses entre os vários *stakeholders*. Muitas vezes, as empresas têm de equilibrar a pressão por lucros a curto prazo com a necessidade de investimentos em práticas sustentáveis, que podem gerar resultados apenas a longo prazo (Rodrigues e Costa, 2013).

Outro desafio é a ausência de métricas consistentes para medir os impactos sociais e ambientais das empresas. Mesmo com ferramentas como a GRI, muitas organizações enfrentam dificuldades na avaliação rigorosa dos seus impactos, o que pode comprometer a transparência e a credibilidade das políticas de sustentabilidade. Como destaca Oliveira (2008), no contexto da implementação do Pacto Global, essa dificuldade de medição e reporte ainda representa uma barreira significativa à eficácia das ações empresariais socialmente responsáveis.

Concluindo, as políticas de sustentabilidade e responsabilidade social são estratégias fundamentais para as organizações modernas que procuram alinhar o seu crescimento económico com o bem-estar social e ambiental. Ao adotar práticas sustentáveis, as

empresas não só melhoram a sua imagem, como também garantem maior eficiência operacional e fortalecem as suas relações com a comunidade e os *stakeholders*. No entanto, para que estas políticas sejam eficazes, é necessário superar os desafios da medição dos impactos e da conciliação de interesses, promovendo uma gestão mais ética e transparente.

6 Estratégias e metodologias utilizadas pelos municípios portugueses

– Estudo de caso

Apresentadas algumas das estratégias e metodologias para a melhoria contínua existentes, foram questionados, por via de inquérito, vários municípios portugueses, no sentido de averiguar o nível de envolvimento sobre esta temática e quais as metodologias atualmente utilizadas pelos mesmos. Pretendeu-se igualmente através do mesmo inquérito compreender os maiores obstáculos enfrentados durante a implementação das estratégias, assim como o impacto nos seus resultados.

O inquérito foi realizado digitalmente, através da ferramenta *Google Forms*, contando com uma taxa de resposta de aproximadamente 6,82%, o que representa um valor bastante reduzido face as expectativas.

A amostra cinge-se somente ao número de respostas obtidas, não havendo nenhum outro critério de seleção que a restrinja.

6.1 Caracterização do perfil do inquirido

O inquérito contou com a participação de vinte e um municípios, em que cada município identificou um elemento representativo, com conhecimento e responsabilidade na área do planeamento e implementação de estratégias para a melhoria contínua na gestão, o elemento identificado foi selecionado por compreender os desafios enfrentados pelo seu município e por ter contribuído ou por encontrar-se atualmente a contribuir para a implementação de práticas inovadoras para superá-los. O representante de cada município foi selecionado por saber reconhecer quais as estratégias/metodologias existentes no seu município que promovam a melhoria na gestão.

Entre vários representantes, o inquérito contou com a participação de elementos de executivo municipal e gabinete da presidência, dirigentes de serviços ligados à área financeira, auditoria, qualidade e controlo de gestão, jurídica e ainda serviços de desenvolvimento e inovação.

6.2 Estratégias e metodologias utilizadas pelos municípios e respetivos impactos

O inquérito destacou algumas das metodologias apresentadas nesta dissertação, nomeadamente o Planeamento Estratégico, a Gestão por Objetivos, a Reengenharia de Processos, as Ferramentas de Gestão da Qualidade, a Governança Eletrónica (*e-Government*), a Auscultação e Participação Cidadã, as Políticas de Sustentabilidade e Responsabilidade Social e ainda a Criação de equipas multidisciplinares e Transversais.

Destas estratégias e metodologias identificadas, através dos resultados destaca-se o planeamento estratégico, por ser uma ferramenta utilizada por quase todos os municípios participantes no inquérito. Observamos igualmente a crescente preocupação com a participação e intervenção cidadã e ainda a implementação de políticas de sustentabilidade e responsabilidade social como estratégias de melhoria na gestão.

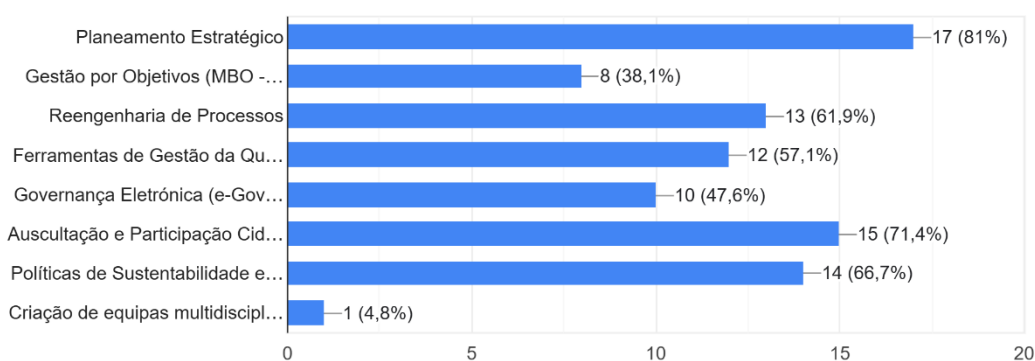


Figura 4 Estratégias atualmente adotadas pelos municípios para a melhoria contínua

Além de identificar quais as estratégias mais utilizadas pelos municípios participantes, o inquérito pretendeu compreender de que forma estas estratégias contribuíram ou contribuem para a melhoria dos resultados/serviços prestados pelo seu município.

Foram vários os aspetos positivos identificados pelos municípios, nomeadamente, um maior envolvimento e clareza entre a administração e as equipas, em relação a objetivos e metas a alcançar, garantindo que todos os esforços estão alinhados com as prioridades estratégicas; maior sentido de responsabilidade por parte das equipas no alcance dos resultados; melhoria na monitorização e avaliação regular do progresso relativamente às metas estabelecidas; maior eficiência e consistência devido à definição e padronização dos processos; melhoria nos índices de satisfação dos munícipes; maior alinhamento entre as políticas implementadas e as necessidades dos munícipes; melhoria dos indicadores de

desempenho dos serviços; melhoria nos indicadores de impacto ambiental e uma maior inclusão social.

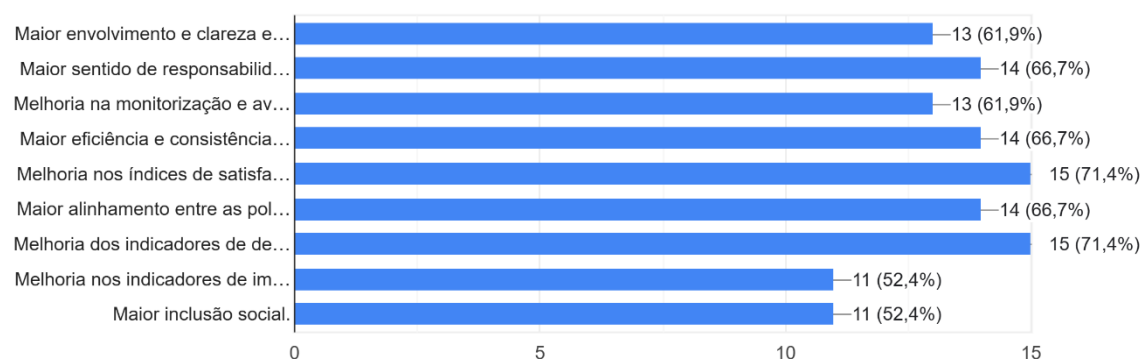


Figura 5 Resultados da implementação das estratégias de melhoria contínua adotadas pelos municípios

No entanto, apesar das vantagens identificadas serem maioritariamente consensuais entre os vários municípios participantes, destaca-se a melhoria nos índices de satisfação e nos indicadores de desempenho como resultados.

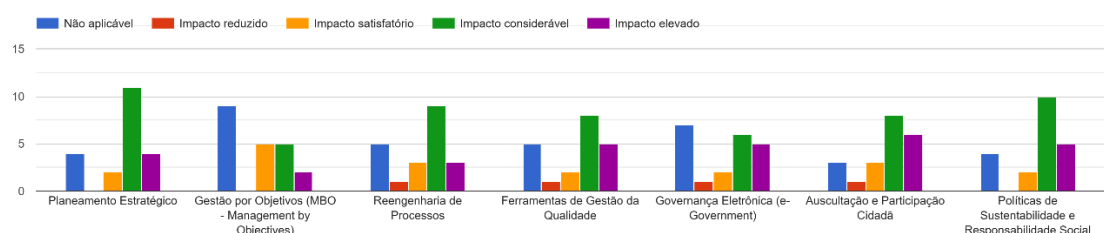


Figura 6 Medição do impacto das estratégias implementadas na melhoria dos serviços

O inquérito permitiu igualmente apurar, qual o grau de impacto que cada estratégia e metodologia implementada tem na melhoria dos seus serviços. A avaliação dos vários municípios participantes considerou que as estratégias implementadas que revelam maior impacto positivo na melhoria dos seus serviços são o planeamento estratégico, as políticas de sustentabilidade e responsabilidade social e ainda a auscultação e participação cidadã, em oposição às estratégias de governança eletrónica e às ferramentas de gestão da qualidade, que apesar de consideradas relevantes, não são destacadas pelos municípios como as de maior impacto.

6.3 Maiores desafios na implementação das metodologias e estratégias e respectivas soluções para superação

Perante o inquérito, os representantes dos vários municípios identificaram quais os maiores obstáculos encontrados durante a implementação das várias estratégias e metodologias adotadas.

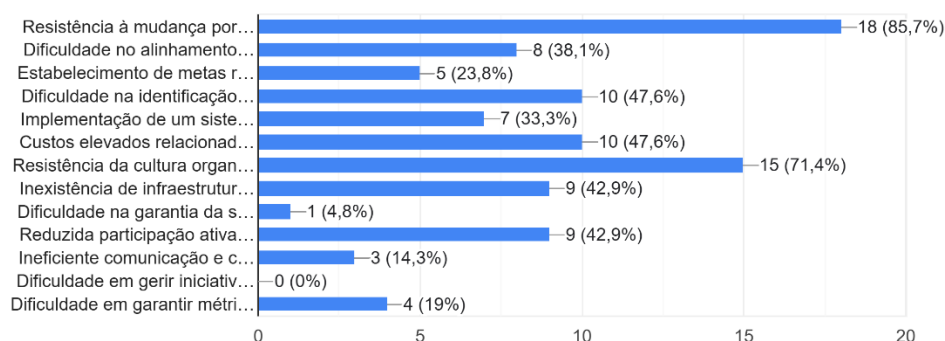


Figura 7 Maiores dificuldades encontradas durante a implementação das estratégias

Entre os vários desafios encontrados na implementação das estratégias, os municípios destacaram a resistência à mudança por parte dos colaboradores e *stakeholders* e a resistência da cultura organizacional para a adoção de normas, como as principais dificuldades na implementação das novas estratégias ou metodologias.

Este resultado indica-nos sobretudo que os municípios reconhecem a resistência à mudança organizacional como principal barreira para a implementação de estratégias de melhoria contínua. Em segundo plano, relevam a dificuldade em encontrar indicadores adequados e mensuráveis e os custos elevados relacionados com a implementação de novas tecnologias e formação.

O inquérito pretendeu ainda compreender de que forma os municípios se defendiam para mitigar ou tentar superar estes obstáculos. Entre as várias soluções encontradas pelos municípios, destacam-se:

- Existência de planos de formação consistentes e ações de sensibilização periódicas;
- Aquisição de serviços especializados de consultoria para implementação de novos sistemas ou melhoria de processos;
- Envolvimento e persistência no trabalho em equipa;
- Divulgação de informação atualizada nos canais de comunicação institucionais;

- Implementação eficaz de sistemas de gestão;
- Melhoria ao nível das infraestruturas tecnológicas.

6.4 Considerações sobre os resultados

6.4.1 Melhoria nos indicadores de satisfação e de resultado

A implementação de ferramentas de melhoria contínua na gestão dos municípios é fundamental para aumentar a eficiência e a eficácia dos serviços prestados à população. No inquérito realizado junto aos municípios portugueses, as estratégias mais votadas para a melhoria contínua foram o planeamento estratégico, os mecanismos de participação e intervenção cidadã e a implementação de políticas de sustentabilidade e responsabilidade social. Estas estratégias demonstram um compromisso com a modernização da gestão pública e têm gerado impactos positivos significativos, como a melhoria nos indicadores de satisfação e de resultados.

A relação entre as estratégias de melhoria contínua adotadas pelos municípios e os impactos positivos observados é clara e significativa. O planeamento estratégico, ao definir um rumo claro e ajustável para a gestão municipal, alinha as ações dos municípios com as expectativas dos cidadãos, resultando em melhores resultados operacionais e em maior satisfação. Os mecanismos de participação cidadã aumentam a confiança e o apoio da população, ao passo que as políticas de sustentabilidade e responsabilidade social demonstram o compromisso dos municípios com um desenvolvimento equilibrado e ético.

Este conjunto de ferramentas cria um ambiente de gestão mais transparente, eficiente e participativo, onde os impactos positivos se refletem não apenas nos indicadores quantitativos, como a redução de custos e melhoria dos serviços, mas também nos indicadores qualitativos, como a satisfação e confiança dos cidadãos.

6.4.2 Resistência à mudança organizacional

As resistências à mudança e à adoção de normas por parte das equipas e *stakeholders* foram apontadas, pelos municípios, como os maiores obstáculos na implementação de novas estratégias e metodologias.

A resistência à mudança é um fenómeno recorrente nas organizações e representa um dos principais desafios na implementação de transformações e inovações. No artigo

“Resistência à mudança: uma revisão crítica”, Hernandez e Caldas (2001) discutem como este fenômeno continua a ser uma barreira significativa à transformação organizacional, apesar das inúmeras abordagens propostas para a sua superação. Os autores criticam a visão tradicional da resistência como algo meramente negativo ou irracional, propondo uma perspectiva alternativa baseada na Psicologia da Percepção, que considera a resistência como um fenômeno individual, multifacetado e contextual.

A resistência à mudança é igualmente definida como qualquer comportamento que visa manter o *status quo* diante de pressões para alterá-lo (Zaltman e Duncan, 1977). Tradicionalmente, a resistência tem sido vista como um obstáculo natural e inevitável que surge sempre que há uma tentativa de mudança organizacional. Kurt Lewin (1947), um dos primeiros a estudar o fenômeno, descreveu a resistência como um resultado da oposição a forças sociais que tentam deslocar um sistema para um novo equilíbrio.

6.4.2.1 Pressupostos Tradicionais da Resistência à Mudança

Os modelos predominantes de resistência à mudança baseiam-se em vários pressupostos questionáveis, que são amplamente aceitos tanto na literatura acadêmica quanto, na prática de gestão:

- **A resistência é inevitável:** É considerada um fenômeno natural que ocorre durante qualquer processo de mudança. Este pressuposto é amplamente difundido, mas estudos recentes sugerem que a resistência não é tão frequente quanto se acredita, ocorrendo apenas sob certas circunstâncias excepcionais (Kotter, 1995).
- **A resistência é nociva à organização:** A resistência é frequentemente vista como uma barreira negativa que deve ser superada rapidamente para que a mudança seja bem-sucedida. No entanto, alguns autores argumentam que a resistência pode ser saudável, pois pressiona os agentes da mudança a serem mais cuidadosos e a ajustarem as estratégias (Agócs, 1997).
- **Os humanos são naturalmente resistentes:** A crença de que os seres humanos resistem à mudança devido ao medo do desconhecido é comum. Contudo, estudos sugerem que a resistência à mudança não é necessariamente uma resposta instintiva ou generalizada, mas sim uma reação complexa que pode variar de acordo com diversos fatores pessoais e contextuais (Watson, 1969).
- **A resistência é predominantemente dos funcionários:** A literatura sugere que a resistência é um comportamento típico dos funcionários, mas os gestores

também podem resistir à mudança, especialmente quando esta desafia a sua autoridade ou interesses (Dent e Goldberg, 1999).

- **A resistência é coletiva:** Muitas abordagens assumem que a resistência é um fenómeno de grupo, ignorando as diferenças individuais na percepção da mudança. Na verdade, a resistência varia amplamente entre os indivíduos, influenciada por fatores pessoais e situacionais.

6.4.2.2 Causas da Resistência à Mudança

A resistência à mudança é frequentemente uma reação natural dos funcionários, motivada por diversos fatores, como o medo do desconhecido, a perda de controlo e a percepção de ameaças ao seu status ou segurança no trabalho. Segundo Cohen e Fink (2003), as pessoas tendem a resistir à mudança quando acreditam que as consequências dessas alterações serão negativas para elas. Essa resistência pode ser agravada pela falta de comunicação eficaz e pela ausência de envolvimento dos colaboradores no processo de mudança.

Kotter e Schlesinger (apud Chiavenato et al., 2005) sugerem seis estratégias para mitigar a resistência: comunicação e educação, participação e envolvimento, facilitação e apoio, negociação e acordo, manipulação e cooptação, e coerção. No entanto, Hernandez e Caldas (2001) argumentam que não existe uma “receita” universal para resolver a resistência, pois ela é resultado da percepção subjetiva dos indivíduos sobre a mudança.

6.4.2.3 Estratégias de combate à Resistência à Mudança

As estratégias para combater a resistência à mudança organizacional são fundamentais para garantir a adaptação bem-sucedida dos funcionários às novas realidades e objetivos empresariais. A literatura sobre o tema sugere diversas abordagens que podem ser aplicadas para minimizar as barreiras levantadas pelos colaboradores durante o processo de transformação. Conforme anteriormente referido, Kotter e Schlesinger, citados por Chiavenato et al. (2005), propõem seis estratégias principais que podem ser eficazes nesse contexto. Estas estratégias são delineadas a seguir com base no documento analisado.

- **Comunicação e Educação**

A comunicação é uma das formas mais diretas e eficazes de lidar com a resistência à mudança. Segundo Kotter e Schlesinger, comunicar antecipadamente aos colaboradores sobre as mudanças previstas, ajuda-os a compreender a lógica por trás das transformações e a necessidade das mesmas. Chiavenato (2005) salienta que a resistência pode ser

reduzida significativamente quando os funcionários recebem informações claras, transparentes e consistentes sobre o que irá mudar e porquê. A comunicação aberta evita rumores e suposições erradas, promovendo uma atmosfera de confiança.

- **Participação e Envolvimento**

Envolver os colaboradores no processo de mudança é uma estratégia que pode reduzir a resistência, pois lhes dá um sentido de propriedade sobre as alterações. Segundo Kotter e Schlesinger (apud Chiavenato et al., 2005), permitir que os funcionários participem na concepção das mudanças facilita a aceitação das mesmas, já que os mesmos se sentem valorizados e parte integrante do processo. Este envolvimento pode ocorrer através de consultas, grupos de trabalho ou através da dinamização de ações de *team building*, onde as opiniões dos funcionários são consideradas e integradas nos planos de ações.

- **Facilitação e Apoio**

Oferecer facilitação e apoio é essencial para ajudar os colaboradores a ajustarem-se à mudança. Chiavenato (2005) argumenta que os gestores devem estar disponíveis para oferecer apoio emocional, formação, e recursos que ajudem os funcionários a adaptarem-se às novas condições de trabalho. Este suporte pode incluir a disponibilização de acompanhamento psicológico ou simplesmente um espaço para que as pessoas possam expressar os seus receios e preocupações.

- **Negociação e Acordo**

Negociar e chegar a acordos é outra estratégia apontada por Kotter e Schlesinger para lidar com a resistência à mudança. Esta abordagem envolve oferecer algo de valor aos colaboradores em troca da sua aceitação à mudança. Pode incluir incentivos, como bónus ou melhorias nas condições de trabalho, que ajudem a suavizar o impacto das transformações. A negociação pode ser particularmente útil quando a resistência está concentrada em grupos específicos dentro da organização que têm o poder de bloquear o progresso.

- **Manipulação e Cooptação**

A manipulação e a cooptação referem-se a formas mais subtis de influenciar os colaboradores para aceitarem a mudança. Kotter e Schlesinger (apud Chiavenato et al., 2005) explicam que estas táticas podem envolver a integração de líderes de opinião em

grupos de trabalho ou a distribuição seletiva de informações para influenciar percepções. Embora possam ser eficazes, estas estratégias carregam um risco elevado de desconfiança, especialmente se os funcionários perceberem que estão a ser manipulados.

- **Coerção**

A coerção é a estratégia mais direta e, muitas vezes, a menos recomendada para lidar com a resistência à mudança, pois envolve o uso de poder para forçar a aceitação da mudança, como ameaças de perda de emprego, desvalorizações ou mobilidades forçadas. Chiavenato (2005) alerta que, apesar de eficaz a curto prazo, esta abordagem pode gerar ressentimentos profundos, afetando negativamente o ambiente organizacional e a motivação dos funcionários no longo prazo.

Considerações Finais

Embora cada uma dessas estratégias possa ser utilizada isoladamente, é frequentemente mais eficaz combinar várias abordagens, ajustando-as às especificidades da organização e às características dos colaboradores envolvidos. Hernandez e Caldas (2001) destacam que não existe uma abordagem única que funcione para todas as situações, sendo necessário um diagnóstico cuidadoso da resistência para escolher a estratégia mais apropriada.

As estratégias para combater a resistência à mudança devem ser conduzidas com sensibilidade, reconhecendo que as reações dos indivíduos são frequentemente moldadas por percepções pessoais e experiências anteriores. Uma gestão eficaz da mudança requer a capacidade de envolver, educar e apoiar os colaboradores, criando um ambiente no qual a mudança é vista como uma oportunidade de crescimento e não como uma ameaça.

Ao longo desta dissertação, foi abordada a evolução da gestão pública em Portugal, à luz das reformas promovidas pela Nova Gestão Pública (NGP), com foco em reformas que promoveram descentralização, autonomia e até melhoria da eficiência dos serviços prestados ao cidadão. Através da análise detalhada dos principais conceitos, desafios e oportunidades, foi possível identificar como a administração pública local em Portugal se tem adaptado às mudanças sociais, económicas e tecnológicas, promovendo uma gestão mais moderna e orientada para resultados.

A introdução da NGP nas autarquias em Portugal foi impulsionada por fatores económicos e ideológicos, como a crise das políticas Keynesianas e a ascensão do neoliberalismo. Estes elementos motivaram uma reestruturação significativa da administração pública, afastando-se de modelos centralizados e burocráticos e adotando princípios de eficiência, transparência e responsabilização. A NGP trouxe inovações como a gestão profissional e a separação entre a gestão pública e as questões de confiança política, promovendo uma maior autonomia para as autarquias locais e uma gestão mais focada em resultados.

No entanto, a implementação de reformas não está isenta de desafios. A resistência à mudança organizacional é um dos obstáculos mais comuns enfrentados pelas autarquias. A adaptação a novos modelos de gestão exige uma mudança de mentalidade por parte das equipas, o que nem sempre é fácil de alcançar. Além disso, a rigidez da estrutura administrativa tradicional pode dificultar a flexibilidade e inovação necessárias para a implementação eficaz da NGP. Outro desafio relevante é a sustentabilidade financeira das reformas, especialmente em contextos de crise económica, onde os recursos são escassos e é preciso equilibrar eficiência com viabilidade económica.

As reformas também têm implicações significativas no que diz respeito à transparência e responsabilização. A contabilidade analítica e os sistemas de auditoria interna tornaram-se fundamentais para garantir que os gestores públicos são responsabilizados pelas suas ações, promovendo uma maior confiança dos cidadãos nas instituições públicas. A transparência é vista como um pilar essencial para uma administração moderna, onde as decisões são tomadas com base em dados concretos e os resultados são avaliados de forma objetiva.

A descentralização, outro tema central deste trabalho, tem sido uma estratégia importante para fortalecer a autonomia das autarquias e promover uma gestão mais próxima das

necessidades locais. No entanto, a descentralização também traz desafios, como a necessidade de equilibrar a autonomia com a coesão nacional. É crucial garantir que as autarquias tenham os recursos necessários para gerir os serviços públicos de forma eficaz, sem comprometer a equidade no acesso aos mesmos por parte dos cidadãos de diferentes regiões.

O futuro da gestão pública em Portugal está intrinsecamente ligado à capacidade de inovação e adaptação contínua das autarquias às novas exigências sociais e económicas. A digitalização dos serviços públicos, a capacitação dos recursos humanos e o fortalecimento das parcerias público-privadas são áreas que prometem trazer melhorias significativas na prestação de serviços públicos. A participação cidadã, através de mecanismos de auscultação e cocriação, deverá também ser um foco de atenção, promovendo uma gestão mais colaborativa e transparente.

Em suma, as reformas introduzidas nas autarquias em Portugal têm gerado avanços significativos, promovendo uma gestão mais eficiente, transparente e orientada para resultados. No entanto, os desafios associados à implementação destas reformas, nomeadamente a resistência à mudança e a sustentabilidade financeira, exigem uma atenção contínua para garantir que as autarquias possam continuar a responder de forma eficaz às necessidades da sociedade moderna. As perspetivas futuras indicam que a inovação, a digitalização e a participação cidadã serão fundamentais para a evolução contínua da administração pública em Portugal, assegurando que esta se mantém próxima dos cidadãos e preparada para enfrentar os desafios do futuro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agócs, C. (1997). *Institutionalized Resistance to Organizational Change: Denial, Inaction and Repression*. Journal of Business Ethics.
- Almeida, S. I. S. (2012). *A Inovação na Administração Pública: Uma Década de Mudanças (1995-2005)*. Instituto Politécnico da Guarda
- Amaral, D.F. (1999), *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, Vol. I.
- Andrade, D. F. (Org.). (2018). *Gestão pela Qualidade – Volume 1*. Belo Horizonte: Editora Poisson.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Barbosa, P. P., Luz, S., Penteado, F. C., & Martins, C. H. (2011). *Ferramentas da Qualidade no Gerenciamento de Processos*. Maringá: Unicesumar.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Policy Press.
- Bekkers, V., Edelenbos, J., & Steijn, B. (Eds.). (2011). *Innovation in the public sector: Linking capacity and leadership*. Palgrave Macmillan.
- Bower, M. (1966) *The Will to Manage: Corporate Success Through Programmed Management*. McGraw-Hill.
- Brad, S., & Brad, E. (2015). *Enhancing SWOT Analysis with TRIZ-Based Tools to Integrate Systematic Innovation in Early Task Design*. Procedia Engineering, 131, 616-625.
- Bravo, A. B. S. (2023). Reflexão sobre a descentralização em Portugal. In J. Cadima Ribeiro (Coord.), *Regionalização e descentralização em Portugal: Reforma do Estado, aprofundamento da democracia e desenvolvimento* (pp. 63–79). UMinho Editora.
- Bresciani Filho, E., & Kintschner, F. E. (2004). *Reengenharia de Processos: transformando as necessidades do cliente em parâmetros de um sistema*. Revista de Administração UNISAL
- Doran, G. T. (1981). *There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives*. Management Review, 70, 35-36.
- Cabannes, Y. (2004). *Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy*. Environment and Urbanization, 16(1), 27–46.

- Caetano, M. (1950). *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Campos, V. F. (2014). *TQC – Controle da Qualidade Total no estilo japonês*. Falconi Editora
- Castells, M. (2002). *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra.
- Cavalcante, P., Camões, M., Cunha, B., & Severo, A. (2017). *Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Ipea.
- Chiavenato, I. (1993). *Introdução à Teoria Geral da Administração (4.ª ed)*. São Paulo: Makron Books.
- Chiavenato, I. (2003). *Introdução à teoria geral da administração (7.ª ed.)*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Chiavenato, I., Mendes, M. P., & Silva, A. P. (2005). *Gestão de pessoas: O novo papel dos recursos humanos nas organizações*. Editora Manole.
- Cohen, W. A., & Fink, L. S. (2003). *The Change Champion's Fieldguide: Strategies and Tools for Leading Change in Your Organization*. Jossey-Bass.
- CRP - Constituição da República Portuguesa (1976).
- Corrêa, F. R. (2019). *Gestão da Qualidade*. Rio de Janeiro: Fundação Cecierj.
- Costa, C. E. S., Espírito Santo, E. D., Rocha, L. A., & Ortin, S. M. A. (2023). *Aplicação das Ferramentas de Qualidade: Controle Estatístico de Processos e Diagrama de Ishikawa na Determinação da Qualidade de um Processo Produtivo de Limão*. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, 9(5).
- Dada, D. (2006). The failure of e-government in developing countries: A literature review. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 26(1), 1–10.
- Dalla Valentina, L. V. O. (1998). *Desenvolvimento de um modelo integrado de reengenharia de processos com melhoria contínua para o redesenho de processos*. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina.
- Davenport, T. H. (1993). *Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology*. Harvard Business School Press.
- David, F. R., David, M. E. (2003). *Strategic Management- Concepts and Cases*. Pearson Education.
- Dapice, D. (2003). *Vietnam's economy: Success story or weird dualism? A SWOT analysis*. Fulbright Economics Teaching Program.

- Deming, W. E. (1986). *Out of the Crisis*. MIT Center for Advanced Educational Services.
- Denhardt, R. e Denhardt, J. (2000). *The New Public Service: Serving Rather than Steering*. Public Administration Review, 60(6), 549-559.
- Dent, E. B., & Goldberg, S. G. (1999). Challenging “resistance to change.” *The Journal of Applied Behavioral Science*, 35(1), 25-41.
- Dias, A. C. G. (2015). *Governança Autárquica: Desafios e Oportunidades*. Universidade de Coimbra.
- Doran, G. T. (1981) *There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives*. Management Review.
- Drucker, P. F. (1954). *The Practice of Management*. Harper & Brothers Publishers.
- Elkington, J. (1997). *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Capstone Publishing.
- Ferrão, J. (2015). *Governança e Desenvolvimento Territorial*. Edições Universidade de Coimbra.
- Ferraz, D. (2020). *Planeamento da intervenção social: conceção, ação e avaliação*. Pactor.
- Ferreira, D. V. (2008). *Atitude socialmente responsável ou estratégia comercial: o caso do Pacto Global*. Dissertação de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- Fidalgo, J., Louro, P., & Corte Real, M. (2020). A questão da participação nas autarquias. *Kult-ur*, 7(13), 163-184.
- Franco, A.S. (1992), *O conceito de gestão na modernização da administração pública, em Brás, N.G. (Coord), Modernização do Estado – Instituições Públicas: que Modelos de Gestão?* Lisboa: CEGE, Centro de Estudos de Gestão.
- Godoy, M. H. P. C. (1997). *Brainstorming – como atingir metas*. Belo Horizonte: FCO.
- Goulart, P. (2024). *Inovação e Modernização Administrativa em Portugal: uma análise do Plano de Trabalho Colaborativo na Administração Pública - PTCAP*. Tese de Mestrado, Universidade de Lisboa.
- Hammer, M., & Champy, J. (1993). *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. Harper Business.

- Head, B. W., & Alford, J. (2015). *Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management*. Administration & Society.
- Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*, 2(2), 101-123.
- Hernandez, J. M. da C., & Caldas, M. P. (2001). *Resistência à mudança: uma revisão crítica*. RAE - Revista de Administração de Empresas.
- Hill, T., & Westbrook, R. (1997). *SWOT Analysis: It's Time for A Product Recall*. *Long Range Planning*, 30(1), 46-52.
- Hood, Christopher (1991). *A Public Management For All Seasons?* Public Administration.
- Humphrey, A. (2005). *SWOT Analysis for Management Consulting*. SRI Alumni Association Newsletter, 7-8
- Imai, M. (1986). *Kaizen: The Key to Japan's Competitive Success*. McGraw Hill.
- Ishikawa, K. (1993). *Controle de qualidade total: à maneira japonesa*. Rio de Janeiro: Campus.
- ISO (2010). *ISO 14000: Environmental management*. International Organization for Standardization.
- Juran, J. M. (1954). *Managerial breakthrough: A new concept of the manager's job and a systematic approach to improving management performance*. McGraw-Hill.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Harvard Business School Press.
- Kattel, R., Haverkamp, R., Kalema, B., & Kofler, J. (2023). "New Public Management and Innovation in Public Sector: A Systematic Literature Review". *Public Administration Review*.
- Kearns, A., & Paddison, R. (2000). New challenges for urban governance. *Urban Studies*, 37(5-6), 845-850.
- Kotter, J. P. (1995). *Leading change: Why transformation efforts fail*. Harvard Business Review Press.
- Lei nº 50/2018, de 16 de agosto de 2018. Diário da República.
- Lei nº 75/2013, de 12 de setembro de 2013. Diário da República.
- Lewin, K. (1947). *Field Theory in Social Science*. Harper & Row.

- Locke, E. A., & Latham, G. P. (2002). *Building a Practically Useful Theory of Goal Setting and Task Motivation: A 35-Year Odyssey*. *American Psychologist*.
- Lopes, A., & Rodrigues, C. (2010). "A Modernização da Administração Pública Passa por uma Revolução Burocrática". *Lusíada. Economia & Empresa*
- Lopes, J. V. O. (2014). *Gestão da qualidade: Decisão ou constrangimento estratégico* (Dissertação de Mestrado). Universidade Europeia, Lisboa.
- Luthans, F. (2011). *Organizational Behavior: An Evidence-Based Approach*. McGraw-Hill Education.
- Machado, S. S. (2012). *Gestão da Qualidade*. Instituto Fife-inhumas e Universidade Federal de Santa Maria.
- Madureira, C. (2020) *A reforma da administração pública e a evolução do estado-providência em Portugal: história recente*”, publicado na revista *Ler História*
- Manique, A.P. (1989), *Mouzinho da Silveira - Liberalismo e Administração Pública*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Maon, F., Sweeney, E., & Lindgreen, A. (2009). *ISO 14000 certification and its impact on environmental management practices: Evidence from European and North American manufacturing companies*. *Journal of Cleaner Production*, 17(15), 1387-1398.
- McLaughlin, Kate. 2002. *Lesson Drawing from the International Experience of Modernizing Local Governance*. *Public Management Review*.
- Melônio, E. P. M. (2023). *Ferramenta 5W2H: A importância do plano de ação para tomadas de decisão no empreendedorismo*. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, Campus Cabedelo.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (1998). *Strategy Safari: A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*. Free Press.
- Odiorne, G. S. (1976). MBO in state government. *Public Administration Review*, 36(1), 28–33.
- Oliveira, A. C. (2023). Constituição, descentralização e regionalização. In J. Cadima Ribeiro (Coord.), *Regionalização e descentralização em Portugal: Reforma do Estado, aprofundamento da democracia e desenvolvimento* (pp. 129–144). UMinho Editora
- Oliveira, J. A. P. (2008). *A Implementação do Pacto Global pelas empresas do Paraná*. *Revista de Gestão Social Ambiental (RGSA)*, São Paulo, 2(3), 92-110.

- Oliveira, L. V. D. (1998). *Desenvolvimento de um Modelo Integrado de Reengenharia de Processos com Melhoria Contínua para o Redesenho de Processos*. Universidade Federal de Santa Catarina.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2019). *Declaração de inovação no setor público*. OCDE.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2022). *Confiança no governo*. OCDE.
- Osborne, S. P., & Brown, K. (2005). *Managing change and innovation in public service organizations*. Routledge.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis – Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.
- Porter, M. E., & Kramer, M. R. (2011). Creating shared value. *Harvard Business Review*, 89(1-2), 62-77.
- República Portuguesa. *Programa Simplex*. Agência para a Modernização Administrativa.
- Rhongo, D. L., Almeida, A. de, & David, N. (2016). *O conceito de mobile-government (m-Government) e sua relevância no contexto da administração pública digital*. *Revista de Administração Pública*, 50(6), 1023-1044.
- Rhongo, D. L., Almeida, A. de, & David, N. (2017). *Desenvolvimento do e-government: uma revisão da literatura para implementação em contextos heterogêneos*. In J. F. Silva Gomes, C. C. António, C. F. Afonso & A. S. Matos (Eds.), *Proceedings do 8.º Congresso Luso-Moçambicano de Engenharia / V Congresso de Engenharia de Moçambique* (pp. 749–750). INEGI/FEUP.
- Ribeiro, A. (2005). *Governância municipal: estudo sobre a participação dos cidadãos*. Dissertação de mestrado, Universidade do Minho.
- Ribeiro, C. R. (2023) *Regionalização e Descentralização em Portugal*. UMinho Editora.
- Ribeiro, L. (2005). *Gestão Pública e Governança Municipal*. Coimbra: Almedina.
- Rocha, J. F., Barbosa A.I.D. (2023) *O estado do Estado: a regionalização no quadro da Constituição Portuguesa e da abertura à União Europeia*. UMinho Editora.

- Rodrigues, M. Â. V., & Araújo, J. F. F. E. (2005). A nova gestão pública na governação local. In *Atas do 3.º Congresso Nacional de Administração Pública* (pp. 123-145).
- Rodrigues, M. G., & Costa, F. J. P. (2013). *Qualidade, sustentabilidade e responsabilidade social corporativa*. Revista Brasileira de Administração Científica, 4(1), 144-154.
- Sales, M. (2013). *Diagrama de Pareto*. Academia.edu.
- Schermerhorn, J. R., Hunt, J. G., & Osborn, R. N. (2008). *Organizational Behavior (10th ed.)*. John Wiley & Sons.
- Secchi, L., Caeiro, M. J., & Pinto, A. (2022). Innovating Public Administration: The Portuguese Experience. *Public Sciences & Policies*, 8(1), 1-20.
- Seleme, R., & Stadler, H. (2008). *Controle da Qualidade: as Ferramentas Essenciais*. IBPEX.
- Shewhart, W. A. (1939). *Statistical Method from the Viewpoint of Quality Control*. Dover Publications.
- Soares, B. (2022). *Transformação Digital na Administração Pública Portuguesa: O Impacto das Estratégias de Inovação, Modernização e Transformação Digital*. Politécnico de Coimbra.
- Sorman, G. (2008), *L'économie ne ment pas*, Paris: Fayard.
- Sousa, M. R. de. (1989). *Ciência política: conteúdos e métodos*. Coimbra Editora.
- Tillmann, C. A. C. (2006). *Modelo de Sistema Integrado de Gestão da Qualidade*. Universidade Federal de Pelotas.
- Tubino, D. F. (2000). *Manual de Planejamento e Controle da Produção*. Atlas.
- UN-Habitat. (2016). *New Urban Agenda – Habitat III*. United Nations Human Settlements Programme.
- Watson, G. (1969). Resistance to Change. *American Behavioral Scientist*, 12(5), 673-682.
- Website Oficial da União Europeia: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/single-market_pt
- Wockelberg, H., & Ahlbäck Öberg, S. (2021). Explaining the dynamics of management by objectives and results: The case of Sweden. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 25(4), 3–24.

- Zaltman, G., & Duncan, R. (1977). *Strategies for Planned Change*. John Wiley & Sons.

Apêndice I – Inquérito realizado aos municípios para o estudo de caso

Estratégias para Melhoria na Gestão Pública

As respostas a este inquérito serão objeto de análise em dissertação de mestrado sobre o tema das **"Estratégias para Melhoria na Gestão Pública: Um Estudo Exploratório sobre as Autarquias Locais"**. O propósito da sua realização assenta no estudo das várias ferramentas e metodologias utilizadas pelos municípios portugueses para assegurar a melhoria na gestão pública, reconhecendo as crescentes necessidades e exigências sobre os mesmos. Este estudo pretende obter uma ampla visão dos resultados obtidos desde a implementação das estratégias às várias nuances de cada uma das metodologias adotadas para a melhoria contínua.

O estudo incidirá sobre os municípios portugueses participantes.

Este inquérito garante o anonimato dos participantes.

Indicador de acesso



Não partilhado

* Indica uma pergunta obrigatória

Caracterização do perfil do inquirido.

O inquirido deve ser um elemento representativo do seu município, com conhecimento e responsabilidade na área do planeamento e implementação de estratégias para a melhoria contínua na gestão, que compreenda os desafios enfrentados pelo seu município e que tenha contribuído ou esteja atualmente a contribuir para a implementação de práticas inovadoras para superá-los. Deve igualmente saber reconhecer quais as estratégias/metodologias existentes no seu município que promovam a melhoria na gestão.

Identifique o município do qual faz parte.*

A sua resposta

Identifique que papel desempenha no seu município.*

A sua resposta

Questões relacionadas com a temática em estudo

Em que medida já contribuiu ou contribui para a implementação de estratégias/metodologias para a melhoria contínua do seu município? *

A sua resposta

Identifique quais as estratégias atualmente adotadas pelo seu município para assegurar a melhoria dos serviços prestados. *

- ☐ Planeamento Estratégico
- ☐ Gestão por Objetivos (MBO - Management by Objectives)
- ☐ Reengenharia de Processos
- ☐ Ferramentas de Gestão da Qualidade
- ☐ Governança Eletrónica (e-Government)
- ☐ Auscultação e Participação Cidadã
- ☐ Políticas de Sustentabilidade e Responsabilidade Social
- ☐ Outra:

Considerando as estratégias/metodologias identificadas, de que forma entende *
que estas contribuíram para a melhoria dos resultados/serviços prestados pelo
seu município?

- ☐ Maior envolvimento e clareza entre a administração e as equipas, em relação a objetivos e metas a alcançar, garantindo que todos os esforços estão alinhados com as prioridades estratégicas.
- ☐ Maior sentido de responsabilidade por parte das equipas no alcance dos resultados.
- ☐ Melhoria na monitorização e avaliação regular do progresso em relação às metas estabelecidas.
- ☐ Maior eficiência e consistência devido à definição e padronização dos processos.
- ☐ Melhoria nos índices de satisfação dos munícipes.
- ☐ Maior alinhamento entre as políticas implementadas e as necessidades dos munícipes.
- ☐ Melhoria dos indicadores de desempenho dos serviços.
- ☐ Melhoria nos indicadores de impacto ambiental.
- ☐ Maior inclusão social.
- ☐ Outra:

Avalie qual o impacto que cada estratégia/metodologia previamente identificada *
tem, na garantia da melhoria contínua do seu município.

	Não aplicável	Impacto reduzido	Impacto satisfatório	Impacto considerável	Impacto elevado
Planeamento Estratégico	☐	☐	☐	☐	☐
Gestão por Objetivos (MBO - Management by Objectives)	☐	☐	☐	☐	☐
Reengenharia de Processos	☐	☐	☐	☐	☐
Ferramentas de Gestão da Qualidade	☐	☐	☐	☐	☐
Governança Eletrónica (e-Government)	☐	☐	☐	☐	☐
Auscultação e Participação Cidadã	☐	☐	☐	☐	☐
Políticas de Sustentabilidade e Responsabilidade Social	☐	☐	☐	☐	☐
Opção adicional*	☐	☐	☐	☐	☐

Indique há quanto tempo o seu município iniciou a implementação das metodologias/ferramentas identificadas. *

	Não aplicável	menos de 2 anos	2 a 6 anos	6 a 10 anos	mais de 10 anos
Planeamento Estratégico	☐	☐	☐	☐	☐
Gestão por Objetivos (MBO - Management by Objectives)	☐	☐	☐	☐	☐
Reengenharia de Processos	☐	☐	☐	☐	☐
Ferramentas de Gestão da Qualidade	☐	☐	☐	☐	☐
Governança Eletrônica (e-Government)	☐	☐	☐	☐	☐
Auscultação e Participação Cidadã	☐	☐	☐	☐	☐
Políticas de Sustentabilidade e Responsabilidade Social	☐	☐	☐	☐	☐
Opção adicional*	☐	☐	☐	☐	☐

Quais os maiores desafios encontrados durante a implementação destas estratégias/metodologias? *

- ☐ Resistência à mudança por parte dos colaboradores e stakeholders.
- ☐ Dificuldade no alinhamento entre as partes interessadas.
- ☐ Estabelecimento de metas realistas e alcançáveis.
- ☐ Dificuldade na identificação de indicadores adequados e mensuráveis.
- ☐ Implementação de um sistema eficaz de avaliação e feedback contínuo.
- ☐ Custos elevados relacionados com a implementação de novas tecnologias e formação associada.
- ☐ Resistência da cultura organizacional para a adoção de normas.
- ☐ Inexistência de infraestruturas tecnológicas adequadas.
- ☐ Dificuldade na garantia da segurança dos dados e privacidade dos munícipes.
- ☐ Reduzida participação ativa dos munícipes.
- ☐ Ineficiente comunicação e coordenação com parceiros.
- ☐ Dificuldade em gerir iniciativas de sustentabilidade e responsabilidade social com outras prioridades estabelecidas.
- ☐ Dificuldade em garantir métricas e relatórios que permitam apurar resultados das iniciativas de sustentabilidade e responsabilidade social.
- ☐ Outra:

Identifique algumas estratégias adotadas pelo seu município para mitigar estes constrangimentos.

A sua resposta

Além das estratégias/metodologias atualmente implementadas pelo seu município, reconhece a possibilidade de implementar outras num futuro próximo? Se a resposta for positiva, indique por favor qual ou quais e qual a razão.

A sua resposta

Enviar

Página 1 de 1

[Limpar formulário](#)

