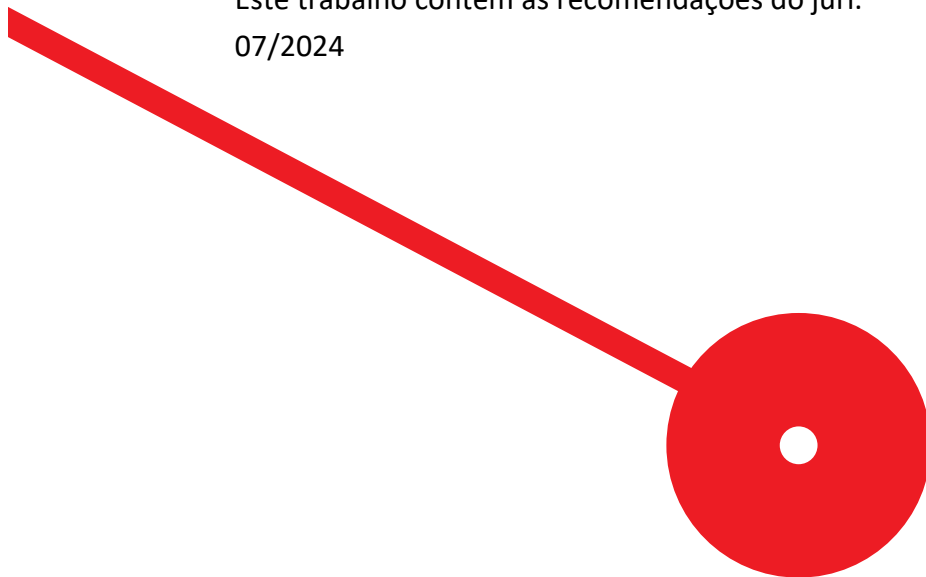




# Inovação na Resolução de Problemas e Tomada de Decisões na Administração Pública Portuguesa: Proposta de Novas Metodologias.

Diego Jesus Pargaz Balona

Este trabalho contém as recomendações do júri.  
07/2024





# Inovação na Resolução de Problemas e Tomada de Decisões na Administração Pública Portuguesa: Proposta de Novas Metodologias.

Diego Jesus Pargaz Balona

**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 Gestão Pública sob orientação do Prof. Adalmiro Andrade e Prof. Tânia Teixeira.**

## **Agradecimentos**

Gostaria de expressar o meu mais profundo agradecimento a todas as pessoas e entidades que contribuíram de forma significativa à realização desta dissertação. Sem o seu apoio e colaboração, este trabalho não teria sido possível.

Em primeiro lugar a Deus, Maria, e família, pelo seu amor, apoio e compreensão ao longo deste árduo e desafiante caminho. O seu suporte constante deu-me a força necessária para perseverar e terminar essa importante fase da minha vida.

Agradeço especialmente também à Administração Pública Portuguesa e aos seus funcionários, que participaram no questionário e proporcionaram informação crucial para este estudo. A sua disposição e colaboração no inquérito foram fundamentais para o sucesso deste trabalho.

Agradeço também ao meu tutor, pela sua orientação, ao João pela sua valiosa ajuda com o português; ao João e Inês pelo seu suporte na divulgação do questionário; e finalmente ao Isaac pelo livro que me ofereceu.

*“A verdadeira dificuldade não é aceitar ideias novas, mas sim escapar das antigas”*

– John Maynard Keynes.

## **Resumo:**

O objetivo deste trabalho é oferecer uma nova perspectiva na resolução de problemas e na tomada de decisões dentro da Administração Pública Portuguesa (APP). Embora a Administração Pública Portuguesa tenha sido objeto de grandes mudanças nos últimos anos, ainda enfrenta desafios significativos quer à pequena, quer à grande escala, ao resolver problemas de forma eficaz e eficiente. Ao basear-se numa análise teórico-prática que parte da definição da palavra “problema” até à recolha de dados de funcionários públicos, a investigação centra-se na identificação de necessidades da APP na resolução de problemas e tomada de decisões, considerando a sua estrutura, organização, desafios e oportunidades atuais. Deste modo, são desenvolvidas propostas inovadoras cujo propósito último é otimizar os mecanismos atualmente em uso para a resolução de problemas e adaptar as soluções a cada contexto específico, tendo igualmente em consideração uma pluralidade de fatores, nomeadamente a da inteligência emocional. Além de serem um elemento central na investigação, os resultados obtidos através dos inquéritos a funcionários públicos proporcionam uma perspectiva funcional e direta sobre quais são os desafios enfrentados no seu ambiente laboral, sendo dessa forma possível analisar e avaliar a relevância e aplicabilidade das metodologias propostas. A investigação desvenda como a adaptação e a aplicabilidade das novas metodologias apresentadas conduzem a uma melhor resolução de problemas e a uma mais efetiva tomada de decisões dentro da APP.

**Palavras chave:** Administração Pública Portuguesa, Resolução de problemas, Toma de decisões, Inovação.

**Abstract:**

The aim of this work is to bring a new perspective to problem-solving and decision-making within the Portuguese Public Administration. It is true that in recent years the Portuguese Public Administration has experienced major changes; however, there are still challenges on both a small and large scale that it faces when it comes to solving problems effectively and efficiently. Based on a theoretical-practical analysis ranging from the definition of the word "problem" to the collection of data from civil servants, the research focuses on identifying the needs of the Portuguese Public Administration in problem-solving and decision-making, considering its structure, organization, current challenges, and opportunities. In this way, innovative proposals are developed whose purpose is to optimize the mechanisms currently used to solve problems and adapt the solutions to each specific context, considering the plurality of factors, among which emotional intelligence stands out. The results of the surveys of civil servants, as well as being a central element in the research, provide a functional and direct perspective on the challenges faced in their working environment, making it possible to analyze and assess the relevance and applicability of the proposed methodologies. The research reveals how the adaptation and applicability of the new methodologies presented lead to better problem-solving and more effective decision-making within the Portuguese Public Administration.

**Key words:** Portuguese Public Administration, Problem-solving, Decision-making, Innovation.

# Índice

Introdução.....	14
Capítulo I – Enquadramento Teórico .....	15
1 Antecedentes da Administração Pública Portuguesa.....	15
1.1 Influência napoleónica na Administração Pública Portuguesa.....	16
1.2 Desafios e contradições do <i>New Public Management</i> .....	17
1.3 Evolução e reformas na Administração Pública Portuguesa.....	18
1.3.1 Fatores históricos nas reformas administrativas portuguesas.....	19
1.3.2 Reformas na Administração Pública Portuguesa.....	19
1.4 Distinção entre Administração Pública e Administração Privada.....	23
1.5 Estrutura e organização da Administração Pública Portuguesa .....	23
1.6 Elementos essenciais da Administração Pública Portuguesa .....	29
1.7 Perspetivas e desafios da Administração Pública Portuguesa.....	30
Capítulo II - Proposta de Metodologias.....	33
2 Problemas e Decisões .....	33
2.1 Resolução de Problemas.....	34
2.2 Metodologias de Resolução de Problemas .....	35
2.2.1 Diagrama das 6 palavras.....	35
2.2.2 Diagrama <i>Ishikawa</i> .....	38
2.2.3 <i>Problem Solving</i> Estratégico .....	39
2.2.4 Método das 4S: .....	44
2.3 Liderança na Tomada de Decisões .....	47
2.3.1 Influência sem Autoridade.....	48
2.3.2 Liderança Partilhada .....	52
2.3.3 Neuroliderança.....	53
2.3.4 Liderança Ressonante .....	54
2.4 Papel do <i>feedback</i> na Tomada de Decisões .....	57
2.4.1 Modelo <i>SBI</i> ( <i>Situation, Behavior, Impact</i> ) .....	57
2.5 Barreiras que dificultam a Resolução de Problemas .....	61
2.5.1 Resistência à Mudança .....	61
2.5.2 Carga de trabalho excessiva e <i>burnout</i> .....	61
2.5.3 A Procrastinação.....	62

2.5.4	Como combater a Procrastinação nas Organizações .....	63
2.6	A criatividade na Resolução de Problemas .....	65
2.6.1	Implementação da Criatividade .....	67
2.6.2	Ferramentas criativas para a Tomada de decisões e Resolução de problemas.....	69
Capítulo III – Justificação da aplicação.....		72
3	Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2002 .....	72
Capítulo IV – Metodologia de recolção de dados.....		73
4	Questionário a Funcionários Públicos .....	73
4.1	Metodologia de Recolção e Análise de dados .....	73
4.2	Estratégias de divulgação .....	75
Capítulo V – Análise dos resultados do questionário.....		76
5	Resultados do Questionário .....	76
5.1	Apresentação dos resultados do inquérito .....	76
5.2	Interpretação, análise e conclusão dos dados por grupos .....	77
5.2.1	Grupo I: Afirmções sobre “Resolução de Problemas” .....	77
5.2.2	Grupo II: Afirmções sobre “Tomada de decisões”.....	87
5.2.3	Grupo III: Afirmções sobre “Perceção global da Administração Pública Portuguesa”.....	97
5.3	Justificação e contribuições do questionário . .....	107
5.4	Direções para futuras investigações .....	108
5.5	Recomendações .....	108
Capítulo VI – Conclusão .....		110
6	Conclusão .....	110
Referências bibliográficas .....		112

## **Índice de Tabelas**

<b>Tabela 1</b> - Administração Estadual Direta – Elaboração Própria. Fonte: Manual Teórico-Prático de Direito Administrativo.....	24
<b>Tabela 2</b> - Administração Estadual Indireta – Elaboração Própria. Fonte: Manual Teórico-Prático de Direito Administrativo.....	26
<b>Tabela 3</b> - Administração Estadual Independente – Elaboração Própria. Fonte: Manual Teórico-Prático de Direito Administrativo.....	26
<b>Tabela 4</b> - Administração autónoma territorial e não territorial – Elaboração Própria. Fonte: Manual Teórico-Prático de Direito Administrativo. ....	27
<b>Tabela 5</b> - Administração Autónoma – Elaboração Própria. Fonte: Manual Teórico-Prático de Direito Administrativo.....	29

## **Índice de Figuras**

<b>Figura 1</b> - Diagrama de Ishikawa – Elaboração Própria.....	39
--	----

## Índice de Apêndices

<b>Apêndice 1</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 1. ....	77
<b>Apêndice 2</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 1.....	77
<b>Apêndice 3</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 2. ....	78
<b>Apêndice 4</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 2.....	78
<b>Apêndice 5</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 3. ....	79
<b>Apêndice 6</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 3.....	79
<b>Apêndice 7</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 4. ....	80
<b>Apêndice 8</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 4.....	80
<b>Apêndice 9</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 5. ....	81
<b>Apêndice 10</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 5.....	81
<b>Apêndice 11</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 6. ....	82
<b>Apêndice 12</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 6.....	82
<b>Apêndice 13</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 7. ....	83
<b>Apêndice 14</b> - Afirmação das respostas por faixa etária. Afirmação 7. ....	83
<b>Apêndice 15</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 8. ....	84
<b>Apêndice 16</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 8.....	84
<b>Apêndice 17</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 9. ....	85
<b>Apêndice 18</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 10.....	85
<b>Apêndice 19</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 10. ....	86
<b>Apêndice 20</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 10.....	86
<b>Apêndice 21</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 11. ....	87
<b>Apêndice 22</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 11.....	87
<b>Apêndice 23</b> - Distribuição das respostas por grupos. Afirmação 12.....	88
<b>Apêndice 24</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 12.....	88
<b>Apêndice 25</b> - Distribuição das respostas por grupos. Afirmação 13.....	89
<b>Apêndice 26</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 13.....	89
<b>Apêndice 27</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 14. ....	90
<b>Apêndice 28</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 14.....	90
<b>Apêndice 29</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 15. ....	91
<b>Apêndice 30</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 15.....	91
<b>Apêndice 31</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 16. ....	92
<b>Apêndice 32</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 16.....	92

<b>Apêndice 33</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 17. ....	93
<b>Apêndice 34</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 17.....	93
<b>Apêndice 35</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 18. ....	94
<b>Apêndice 36</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 18.....	94
<b>Apêndice 37</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 19. ....	95
<b>Apêndice 38</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 19.....	95
<b>Apêndice 39</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 20. ....	96
<b>Apêndice 40</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 20.....	96
<b>Apêndice 41</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 21. ....	97
<b>Apêndice 42</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 21.....	97
<b>Apêndice 43</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 22. ....	98
<b>Apêndice 44</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 23. ....	98
<b>Apêndice 45</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 23. ....	99
<b>Apêndice 46</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 23.....	99
<b>Apêndice 47</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 24. ....	100
<b>Apêndice 48</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 24.....	100
<b>Apêndice 49</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 25. ....	101
<b>Apêndice 50</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 25.....	101
<b>Apêndice 51</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 26. ....	102
<b>Apêndice 52</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 26.....	102
<b>Apêndice 53</b> - Distribuição das respostas por grupo - Afirmação 27.....	103
<b>Apêndice 54</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 27.....	103
<b>Apêndice 55</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 28. ....	104
<b>Apêndice 56</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 28.....	104
<b>Apêndice 57</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 29. ....	105
<b>Apêndice 58</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 29.....	105
<b>Apêndice 59</b> - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 30. ....	106
<b>Apêndice 60</b> - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 30.....	106

## **Lista de abreviaturas**

4S: *State, Structure, Solve, Sell* (Posicionar, Estruturar, Resolver, Vender)

ACP: Automóvel Club de Portugal.

AP: Administração Pública.

APP: Administração Pública Portuguesa.

CPA: Código do Procedimento Administrativo.

CRP: Constituição da República Portuguesa

DGS: Direção Geral da Saúde

DMN: Default Mode Network (Rede de Modo Predeterminado)

IMT: Instituto de Mobilidade e Transporte.

INA: Instituto Nacional de Administração.

ISCSP: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa

NPM: *New Public Management* (Nova Gestão Pública).

PCP: Pessoa Coletiva Pública.

PEC: Pacto de Estabilidade e Crescimento da União Europeia.

PRACE: Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado.

PROFAP: Programa de Formação para a Administração Pública.

PSD: Partido Social-Democrata

SBI: *Situation, Behavior, Impact* (Situação, Comportamento, Impacto)

SCAMPER: *Substitute, Combine, Adapt, Modify, Put on other uses, Eliminate, Rearrange* (Substituir, Combinar, Adaptar, Modificar, Procurar outros usos, Eliminar, Mudar a forma).

TIC: Tecnologias de Informação e Computação.

TPN: Task Positive Network (Rede de Modo Tarefa)

VUCA: Volátil, Incerto, Complexo e Ambíguo.

A capacidade de resolver problemas de forma efetiva é atualmente uma das competências mais procuradas pelas organizações, e o motivo é simples: a nova realidade com que se confrontam é marcada por mudanças recorrentes onde os imprevistos abundam e a adaptação passou de uma escolha a uma necessidade para sobreviver e acompanhar as tendências. Noutros termos, perante este contexto, as decisões devem ser tomadas de forma rápida, adaptável e eficiente. No entanto, para que isso aconteça, é necessário compreender o que é um problema, por que razão se verifica e quais são as metodologias existentes para a sua resolução, inclusive as mais complexas. Um dos fatores que dificulta o processo e a tomada de decisões no contexto organizacional é o que a *U.S. Army War College* viria a definir como VUCA<sup>1</sup> (Volátil, Incerto, Complexo e Ambíguo) no final de um século XX marcado por múltiplas mudanças a nível global.

Num contexto VUCA, os fatores externos que afetam as organizações são cada vez mais incertos e difíceis de prever; assim, sem boas ferramentas de identificação e uma boa gestão do risco de cada um deles, torna-se difícil encarar os problemas que nelas se verificam. A Administração Pública Portuguesa (APP) não escapa a esta nova realidade, vendo-se obrigada a acompanhar esta mudança de paradigma ao perceber que procedimentos predefinidos carecem de sentido perante a aparição de circunstâncias atípicas, desconhecidas e inéditas, como foram, por exemplo, o caso da pandemia de COVID-19 ou a rápida digitalização e o avanço desenfreado da Inteligência Artificial.

Neste âmbito, o presente trabalho pretende incentivar a APP a considerar as metodologias de resolução de problemas e tomada de decisões que a seguir se apresentam, as quais foram adaptadas para serem integradas na sua gestão, tendo em conta a contribuição direta de funcionários públicos, fundamental para compreender a realidade vivida pelo setor público.

---

<sup>1</sup> Kan, P. (2023, 13 fevereiro). *IS "VUCA" a USEFUL TERM OR IS IT ALL "VUCA'ED" UP?* War Room - U.S. Army War College. <https://warroom.armywarcollege.edu/podcasts/is-vuca-useful/>

### 1 Antecedentes da Administração Pública Portuguesa

A Administração Pública (AP) pode ser definida, num sentido orgânico ou subjetivo, como um sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas coletivas públicas e algumas entidades privadas que, em nome da coletividade, asseguram a satisfação, regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar (António, 2020). Possui, portanto, uma função administrativa, que “consiste no exercício da atividade de satisfação de necessidades públicas (sentido funcional) e tem como centro o Estado, como comunidade constituída por um povo que, a fim de realizar os seus ideais de segurança, justiça e bem-estar, se assenhoreia de um território e nele institui, por autoridade própria, o poder de dirigir os destinos nacionais e de impor as normas necessárias à vida coletiva” (Reynaud, 2020).

Por outro lado, em sentido material ou objetivo, a AP define-se como a atividade típica dos organismos e indivíduos que, sob a direção ou fiscalização do poder político, desempenham em nome da coletividade a tarefa de prover a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar económico e social, nos termos estabelecidos pela legislação aplicável e sob controlo dos tribunais competentes. No entanto, nem toda a atividade desenvolvida pelas entidades que integram a AP configura o exercício da função administrativa, nem a função administrativa é exclusivamente exercida pelas entidades que integram a AP (Patrício, 2023).

A modernização da Administração Pública Portuguesa, iniciada após a revolução de 1974, tem sido profundamente influenciada pelo contexto político, económico e social do país. Neste processo de modernização, apesar da entrada de Portugal na União Europeia e das rápidas transformações nas estruturas sociais e económicas, tem enfrentado obstáculos consideráveis devido à instabilidade política e a uma cultura conservadora nas instituições públicas. Estas instituições têm permanecido rígidas e pouco adaptáveis, complicando a implementação das reformas necessárias para melhorar a eficácia e a adaptabilidade da AP (Tavares et al., 2006).

Desde a promulgação da Constituição de 1976, que ampliou significativamente os direitos sociais em Portugal, a AP tem experienciado um crescimento rápido, seguindo

um modelo similar ao de outros países europeus no período de pós-guerra (Carapeto, et al., 2005). Não obstante, este crescimento tem enfrentando desafios contínuos quanto à extensão e à qualidade dos serviços oferecidos (Azevedo et al., 2007). Esta situação deve-se em grande medida ao paradigma dominante do Direito Administrativo, que enfatiza quer as dimensões normativas, como as procedimentais, fazendo com que a gestão das mudanças seja um processo difícil, prolongado e mesmo arriscado (Tavares et al., 2006).

A maioria dos governos portugueses tem preterido a possibilidade de abordar as necessárias mudanças culturais e organizacionais significativas, optando antes por enfrentar novos desafios mediante a criação de novas instituições e a contratação de mais funcionários em vez de redesenhar os organismos existentes ou capacitar os funcionários que já compõem os seus quadros. Esta opção tende a resultar na duplicação de serviços com responsabilidades básicas similares, o que reflete uma aversão ao risco e uma resistência às mudanças (Tavares et al., 2006). Apesar de ter registado um crescimento exponencial na década de 1980 e 1990, a APP não aplicou as reformas necessárias para modernizar as suas estruturas, modelos e paradigmas – o oposto do que se verificou na maioria dos outros países europeus (Magone, 2011). Impulsadas sobretudo por diretivas externas da União Europeia entre 1988 e 2008, as iniciativas de mercantilização, liberalização e desregulação refletem o esforço da APP por alinhar práticas administrativas com os padrões internacionais, ainda que, por outro lado, estas enfrentem desafios contínuos devido à resistência cultural das organizações (Tavares et al., 2006).

As reformas do *New Public Management* (NPM) que vieram a ser adotadas mais tarde em Portugal, e em comparação com outros países, ainda estão em processo de implementação, destacando a adoção gradual e cautelosa de novas doutrinas de gestão. Elas procuram introduzir princípios de eficácia e transparência na gestão pública, ainda que as características persistentes de neopatrimonialismo<sup>2</sup> e a centralização na tomada de decisões continuem a obstaculizar uma transformação mais completa e eficaz da AP (Madureira et al., 2010).

## **1.1 Influência napoleónica na Administração Pública Portuguesa**

A influência napoleónica em Portugal deixou uma pegada significativa que se estendeu além das três invasões militares ocorridas entre 1808 e 1811. Este período não

---

<sup>2</sup> Sistema de governo onde as estruturas formais do Estado coexistem com práticas de poder pessoal e corrupção (Erdmann et al., 2007).

culminou apenas com a restauração da integridade territorial na construção de um Estado mais democrático e liberal. A Revolução Liberal de 1820, motivada em parte por estes eventos, propiciou o regresso do Rei D. João VI do Brasil e a adoção de uma constituição em 1822 inspirada nos ideais liberais franceses. Esta transição preparou o caminho para uma monarquia constitucional que perdurou até a implantação da República em 1876. Por sua vez, no contexto administrativo, a reforma de Mouzinho da Silveira levou à criação e implementação de um sistema centralizado ao estilo napoleónico, estabelecendo as bases para a preeminência da lei na AP. No entanto, apesar da marcada influência francesa, figuras proeminentes no Direito Administrativo (como Caetano, Freitas do Amaral e Rebelo de Sousa) argumentam que, além da influência napoleónica, a centralização do Estado foi em grande medida uma resposta à necessidade de disciplinar os poderes municipais, que tradicionalmente geriam isoladamente a maioria das atividades públicas (Corte-Real, 2008).

Embora a experiência francesa tenha inspirado inicialmente um período de centralismo, a revolução liberal posterior procurou reafirmar as liberdades municipais tradicionais, o que refletiu uma tentativa de equilibrar centralização e autonomia local (Corte-Real, 2008). Não obstante, com a Revolução dos Cravos em 1974, constatou-se a vontade de reforçar o poder local a nível municipal, embora a proposta de criar regiões administrativas não tenha conseguido um apoio decidido por parte da população portuguesa (Magone, 2011). Apesar disso, ainda hoje Portugal mantém uma estrutura política relativamente centralizada, onde a Administração Central assume um papel preponderante na prestação de serviços essenciais (como na saúde e na educação). De realçar, ainda, que as regiões autónomas dos Açores e Madeira, juntamente com os municípios, possuem certos poderes e competências, muito embora a tendência para uma descentralização efetiva continue a ser um tema pendente no contexto administrativo português (Corte-Real, 2008).

## **1.2 Desafios e contradições do *New Public Management***

O *New Public Management* (NPM) destaca-se enquanto modelo inédito cujo intuito era melhorar a eficiência e a responsabilidade no setor público, promovendo a descentralização e a avaliação da sua *performance*. Esta abordagem fomentou também o uso exaustivo de tecnologias da informação e a simplificação dos modelos organizacionais tradicionais.

Não obstante, a sua implementação não esteve isenta de problemas, revelando várias incoerências e falhas significativas que puseram em causa a sua eficácia universal. O motivo foi o seguinte: os seus princípios baseavam-se em teorias que assumiam erroneamente a sua aplicabilidade universal sem ter em consideração as diferenças estruturais entre as organizações públicas e privadas. Apesar do NPM defender a descentralização, mantinha um controlo financeiro e uma coordenação orçamental centralizados, o que por sua vez gerava contradições significativas. Além disso, as decisões, embora formalmente descentralizadas, mantinham-se sob a esfera de influência e controlo da cúpula hierárquica, pondo em causa a sua autonomia real (Madureira et al., 2010). De relevar, finalmente, que o autor destaca a tendência do NPM a tratar os cidadãos como consumidores, pondo em causa a missão social inerente aos serviços públicos. Em suma, esta abordagem mostrou-se inadequada, dado que não se adaptava às especificações e objetivos particulares dos diferentes serviços públicos.

### **1.3 Evolução e reformas na Administração Pública Portuguesa**

Devido à sua implicação direta no processo de reforma administrativa em Portugal até 1995, primeiro como gestora pública e depois como Secretária de Estado para a Modernização Administrativa entre 1989 e 1995, Corte-Real mune-se de uma perspetiva única e empiricamente validada. Assim, as suas perspetivas são fundamentais para compreender a evolução da Administração Pública em Portugal.

O sistema administrativo português tem evoluído significativamente ao longo dos anos, refletindo uma série de mudanças políticas, sociais e económicas que têm moldado a sua estrutura atual. Nesse sentido, são de destacar as seguintes dimensões-chave deste desenvolvimento (Corte-Real, 2008):

- **Estrutura do Estado:** Portugal caracteriza-se por ser um Estado central unitário sem níveis intermédios de governo, o que promove um estilo de governo uniforme e centralizado.
- **Marco legal:** a lei administrativa em Portugal constitui um corpo autónomo dentro do sistema legal, evidenciando uma clara demarcação da gestão pública no marco jurídico.
- **Gestão de recursos humanos:** embora de origem num sistema de carreira com funcionários profissionais, a gestão de recursos humanos tem evoluído de diferentes formas.

### 1.3.1 Fatores históricos nas reformas administrativas portuguesas

Para compreender as reformas administrativas portuguesas, é fundamental considerar marcos significativos da história recente, como afirma Corte-Real (2008):

- **Ditadura e revolução:** desde a ditadura, que começou em 1928, até a revolução de 1974, seguida de um breve período de domínio político por partidos de extrema-esquerda, onde a economia foi nacionalizada abruptamente a 11 de março de 1975.
- **Democratização e estabilidade constitucional:** a transição para a democracia consolidou-se com as primeiras eleições em 1976 e a estabilização da Constituição, que introduziu novos direitos políticos, sociais e económicos.
- **Descentralização e autonomia regional:** a criação das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, e a redefinição dos poderes locais, evidenciam esforços para descentralizar o poder.
- **Reprivatização e reforma económica:** iniciada em 1989, a reprivatização da economia demarca um retorno significativo ao setor privado.
- **Descolonização e desafios migratórios:** o desafiante processo de descolonização implicou o retorno de 600.000 pessoas de antigas colónias e a integração de 40.000 funcionários públicos dos serviços civis coloniais.
- **Integração europeia:** a adesão à União Europeia em 1986 e à Zona Euro na transição de 1999 a 2002 foram, e continuam a ser, passos fundamentais no processo de integração e modernização administrativa em Portugal.

### 1.3.2 Reformas na Administração Pública Portuguesa

- **Fase 1: Estabelecimento dos fundamentos democráticos (1974-1979)**

Durante a primeira fase de reforma administrativa em Portugal, de 1974 a 1979, o país foi alvo de uma transformação significativa, adaptando a sua AP aos princípios da nova democracia (Madureira, et al., 2010). Segundo Corte-Real (2008), este período foi fundamental para estabelecer as bases institucionais de uma governação democrática e transparente, pois foram criadas instituições-chave (como a Direção Geral da Função Pública, a Provedoria de Justiça e o Instituto Nacional da Administração Pública) que foram fulcrais para uma gestão mais eficaz e para assentar as bases de uma AP mais acessível e responsável perante o cidadão (Corte-Real, 2008).

Também aquando desta transformação, a função pública teve a oportunidade de melhorar o sistema de carreiras e as condições laborais, introduzindo um modelo que combinava postos de carreira com posições de confiança. Este modelo permitiu a flexibilidade e estabilidade administrativas necessárias ao permitir uma seleção mais célere de assessores consultivos, enquanto enfatizava a importância dos funcionários públicos nos cargos consultivos.

Uma conquista notável desta fase foi a implementação da descentralização através de eleições locais em 1976, que marcou um esforço significativo por estabelecer um poder local autónomo e uma vontade de estar mais perto dos cidadãos. Assim, não só reforçou o compromisso democrático da AP, mas também aumentou a participação cidadã na gestão pública (Corte-Real, 2008).

- **Fase 2: Reformas técnicas e sistémicas (1980-1985)**

Durante a segunda fase da reforma administrativa em Portugal, de 1980 a 1985, o foco principal foi para reformas mais técnicas e sistémicas, pois as bases institucionais estavam já estabelecidas.

Neste período, emergiu uma nova geração de reformadores e implementou-se um conjunto de reformas significativas, como a introdução de sistemas de gestão, o orçamento zero, as análises de postos de trabalho e sistemas de auditoria, a reestruturação da administração central, a criação de um novo sistema de carreira para funcionários, a primeira lei de relações industriais com sindicatos<sup>3</sup>, e legislação para melhorar a descentralização através da estruturação, financiamento e gestão de recursos nas autoridades administrativas locais.

Lamentavelmente, embora bem estruturadas, estas reformas não produziram mudanças substanciais devido à instabilidade política e à frequente sucessão de governos, dificultando a necessária implementação de reformas mais profundas (Corte-Real, 2008). Ao longo desta fase, tornou-se igualmente evidente a necessidade da AP de melhorar a proximidade e transparência para com os cidadãos, muito por influência dos modelos administrativos internacionais. Também por isso se deu a introdução dos princípios fundamentais da AP, que hoje se encontram no Código de Procedimento Administrativo e cuja finalidade (ainda) é melhorar a eficiência administrativa e estabelecer uma base

---

<sup>3</sup> Mais conhecida por Lei da Greve.

sólida para preparar Portugal para uma integração mais efetiva na Comunidade Europeia (Madureira et al., 2010 e Magone, 2011).

- **Fase 3: Modernização e alinação europeia (1986-1995)**

Durante a terceira fase da reforma administrativa em Portugal, entre 1986 e 1995, o governo de Cavaco Silva, do Partido Social Democrata, centrou-se em modernizar e melhorar a gestão pública – uma decisão de carácter prioritário após a adesão de Portugal à União Europeia em 1986, que alterou profundamente a relação entre o cidadão e o Estado, orientando os serviços públicos ao “cliente”. Isto significou a simplificação de procedimentos, a extensão dos horários dos serviços, o uso de tecnologias para pagamentos e a melhoria no acesso à informação com iniciativas como o INFOCID (precursor do que hoje se conhece como “eportugal.gov.pt”).

Na função pública, também se realizaram reformas relevantes, tais como a revisão salarial e das pensões, além do incentivo ao programa PROFAP<sup>4</sup>, que alinou as condições laborais públicas com o setor privado, elevando assim a eficiência administrativa (Corte-Real, 2008). Nesta fase, também se criou a Comissão para a Qualidade e Racionalização, que veio calibrar a AP para uma visão mais europeu e menos mercantilista.

Cabe destacar, ainda, que através da efetivação destas reformas se assinalou um progresso notável na gestão pública de Portugal, em parte devido à adoção do *New Public Management* durante este período e que teria refletido a necessidade de integrar princípios de boa governação (Madureira et al., 2010). Paralelamente, as políticas e práticas baseadas em modelos europeus pressionaram Portugal para implementar diretivas europeias e adotar práticas de gestão pública mais transparente e eficiente, o que facilitou a integração de sistemas administrativos modernos (Magone, 2011).

- **Fase 4: Diálogo social e reformas incrementais**

Durante a quarta fase da reforma administrativa em Portugal, de 1996 a 2001, sob um governo do Partido Socialista, o diálogo e o consenso com os sindicatos e a sociedade para melhorar as condições laborais e outros benefícios passaram a ser prioritários e isto aumentou notavelmente o gasto público.

---

<sup>4</sup> Programa de Formação para a Administração Pública.

Neste período, é de destacar a criação das “lojas do cidadão” (Madureira et al., 2010) para centralizar serviços sob a mesma tutela e, desta forma, aumentar a acessibilidade dos serviços aos cidadãos. Por outro lado, no âmbito civil, foram reavaliadas as leis para os funcionários públicos, passando a incluir a estabilização de empregos anteriormente precários e a sua revisão remuneratória.

Cabe destacar, também, que foi neste período que se ampliou o uso do conceito de “Instituto Público” e se levou a cabo uma tentativa significativa de descentralização, mediante um referendo em 1998 para criar Regiões Administrativas – uma tentativa falhada perante as mudanças radicais no consenso político e social (Corte-Real, 2008).

Assim, nesta época, quer a desburocratização, quer a melhoria da proximidade para com os cidadãos assumiram um papel preponderante, sendo que se começou a discutir a integração total de princípios de boa governação na AP e a participação cidadã ativa e comprometida, fundamental para enfrentar as exigências da Administração Pública (Magone, 2011).

- **Fase 5: Eficiência e adaptação aos estândares europeus (2002-presente)**

A quinta e última fase destacada por Corte-Real (2008), que vai desde o 2002 até aos nossos dias, tem sido dominada pelo bipartidarismo, centrando os esforços na eficiência, no controlo do gasto público e no cumprimento dos estritos critérios económicos do PEC<sup>5</sup>.

Destacaram-se várias iniciativas-chave, tais como: a criação do programa SIMPLEX, que veio simplificar os procedimentos administrativos fazendo uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), incluindo o sistema de “empresa na hora” (que, como o nome sugere, agiliza o processo de criação jurídica de uma empresa); e o PRACE, que significou a reestruturação holística da Administração Central, procurando melhorar os processos de regulação, desenvolver associações e avançar na sua descentralização.

Relativamente ao serviço público em si, reformularam-se as políticas de avaliação e as pensões; foram congelados os aumentos por antiguidade; e foram reduzidos 75.000 postos de trabalho (de funcionários públicos).

---

<sup>5</sup> Pacto de Estabilidade e Crescimento da União Europeia.

Todas estas reformas, que incluíram a criação de novas entidades com regime de empresa pública, um aumento na contratação e a terceirização, refletem uma aproximação substancial às doutrinas do *New Public Management*, orientadas essencialmente, como referido anteriormente, para a melhoria da eficiência, para a aproximação ao cidadão e para controlar o gasto público (Corte-Real, 2008 e Madureira, et al., 2010).

#### **1.4 Distinção entre Administração Pública e Administração Privada**

É possível distinguir a Administração Pública da Administração Privada através de três fatores: o objeto sobre o qual incide a atuação; a finalidade da atuação; e os meios utilizados para o efeito (António, 2020).

A vertente pública visa a busca incessante pelo bem-estar da comunidade, pela satisfação de necessidades coletivas e pela prossecução do interesse público, sob pena de que a atuação das entidades públicas que se desviem dele incorra em ilegitimidade e ilegalidade. Noutros termos, ela existe *de e para* a concretização do interesse público.

Em sentido oposto, a vertente privada tem como finalidade a prossecução de interesses particulares ou exclusivos, a concretização de necessidades individuais (ou privadas) de um determinado particular ou de um conjunto de particulares.

Além do exposto, existe um outro aspeto determinante nesta distinção que se consubstancia no *ius imperium* atribuído à Administração Pública, ou seja, à capacidade jurídica de impor a sua vontade ao particular. Em contrapartida, a Privada desenrola a sua atividade por meio da negociação, de acordos, sendo o instrumento preferencial o “contrato”.

#### **1.5 Estrutura e organização da Administração Pública Portuguesa**

A estrutura e organização apresentadas a seguir surgem dos escritos universitários de Direito Administrativo do Prof. Freitas do Amaral (2015) e da Dra. Isa António (2020), ilustrados por exemplos tabelados para melhor compreensão.

- **Administração Estatal Direta do Estado:**

Representa a atividade exercida por serviços integrados na Pessoa Coletiva do Estado e que se divide em *Administração Estatal Central do Estado* e *Administração Estatal Periférica/Local do Estado* (ver tabela 1).

- **Administração Estatal Central do Estado:** exerce a sua competência em todo o território nacional, tendo como força motriz o Estado, cuja qualificação enquanto pessoa coletiva pública central resulta da própria CRP<sup>6</sup> (ver tabela 1).
- **Administração Estatal Periférica / Local do Estado:** exerce a sua competência circunscrita a uma parcela de território a nível interno e a nível externo, encontrando-se sob a hierarquia do governo (ver tabela 1).

ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL DIRETA	
CENTRAL	PERIFÉRICA
<p><b>“Serviços centrais do Estado”</b></p> <p>Governo.</p> <p>Primeiro-Ministro</p> <p>Vice-Primeiros-Ministros.</p> <p>Ministros.</p> <p>Secretários de Estado.</p> <p>Subsecretários de Estado.</p> <p>Ministérios.</p> <p>Direções-Gerais.</p> <p>Inspeções-Gerais.</p> <p>Secretarias-Gerais.</p>	<p><b>“Serviços periféricos do Estado – a nível interno”</b></p> <p><b>Tipologias em função das respetivas missões:</b></p> <p>a) De controlo</p> <p>b) De auditoria e fiscalização</p> <p>c) De coordenação</p> <p><b>“Serviços espalhados pelo território” – exemplos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.</li> <li>• Comandos da GNR e PSP.</li> <li>• Repartições de Finanças.</li> <li>• Administrações Regionais de Saúde.</li> <li>• Direções-Regionais de educação, saúde, agricultura, etc.</li> </ul> <p><b>“Serviços periféricos do Estado – a nível externo”, exemplo:</b></p> <p>Exemplos: Embaixadas e consulados, de representação no exterior.</p>

*Tabela 1 - Administração Estadual Direta – Elaboração Própria. Fonte: Manual Teórico-Prático de Direito Administrativo.*

- **Administração Estadual Indireta do Estado:**

É realizada em prol do Estado mas por agentes não-estatais. Trata-se, pois, da prossecução de atribuições de uma entidade administrativa por intermédio de uma outra entidade administrativa. Noutros termos, consiste no conjunto das entidades públicas com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira e que desenvolvem uma atividade administrativa destinada à realização dos fins do Estado, mas exercida por pessoas coletivas públicas distintas do mesmo. Divide-se em *Administração Indireta Pública do Estado* e *Administração Indireta Privada do Estado* (ver tabela 2).

<sup>6</sup> “O Estado só pode fazer aquilo que a lei permite que ele faça, pois a lei é o fundamento, o critério e o limite de toda ação administrativa, diferente dos cidadãos, que podem fazer qualquer coisa desde que não esteja proibido na lei” (Patrício, 2023 e Reynaud, 2020).

○ **Administração Indireta Pública do Estado:**

É constituída por pessoas coletivas públicas, justificando a sua existência por certas funções do Estado requererem uma gestão especializada que não seria possível sob uma gestão geral. Divide-se em *Institutos Públicos* e *Entidades Públicas Empresariais* (ver tabela 2).

○ **Administração Indireta Privada do Estado:**

É constituída por pessoas coletivas administrativas de Direito Privado e divide-se no setor empresarial do Estado (empresas públicas), as fundações públicas com regime de direito privado e as empresas participadas (ver tabela 2).

ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL INDIRETA	
Governo exerce os poderes de SUPERINTENDÊNCIA e TUTELA	
PÚBLICA	PRIVADA
<p><b>A) INSTITUTOS PÚBLICOS</b></p> <p>São “pessoas coletivas públicas de tipo institucional, criadas pelo Governo para assegurar um conjunto específico de funções administrativas estaduais, <b>que não revistam carácter empresarial</b>”.</p> <p><b>Tipologias:</b></p> <p><b>1. Serviços Personalizados</b></p> <p>Departamentos administrativos específicos dotados de autonomia e com personalidade jurídica. Antes eram do Estado mas para melhor desempenho das funções passaram à Administração Indireta.</p> <p>Exemplos: IRN, Turismo de Portugal, I.P.; Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P.</p> <p><b>2. Estabelecimentos Públicos</b></p> <p>São instituições de carácter cultural ou de carácter social abertos ao público, com vista à satisfação das necessidades coletivas respetivas.</p> <p>Exemplos: Hospitais públicos; Bibliotecas; Museus; <i>Universidades públicas</i>; <b>Institutos politécnicos</b>.</p> <p><b>3. Fundações Públicas de Direito Público</b></p> <p>São pessoas coletivas públicas de substrato patrimonial afetas à prossecução de fins</p> <p>Exemplos: Fundação CEFA; Fundação para Ciência e Tecnologia.</p>	<p><b>A) FUNDAÇÕES PÚBLICAS COM REGIME DE DIREITO PRIVADO</b></p> <p>Exemplo: Fundações Universitárias como a Universidade do Minho.</p> <p><b>B) EMPRESAS PÚBLICAS</b> (conjuntamente com as empresas participadas constitui o “setor empresarial do Estado”).</p> <p>São sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicas com vista a assegurar finalidades específicas de carácter público, assumindo a forma de sociedades comerciais.</p> <p>Exemplo: Infraestruturas de Portugal, S.A</p> <p><b>C) EMPRESAS PARTICIPADAS</b></p> <p>São as organizações empresariais em que o Estado ou quaisquer outras entidades públicas, de carácter administrativo ou empresarial, detenham uma participação permanente, de forma direta ou indireta, desde que o conjunto das participações públicas não origine influência dominante.</p> <p>Existe Influência dominante em qualquer das situações seguintes:</p> <p>a) Detenham uma participação superior à maioria do capital;</p> <p>b) Disponham da maioria dos direitos de voto;</p>

<p><b>B) ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIAIS (EPE's)</b></p> <p>São “pessoas coletivas públicas de direito público e de regime privado autonomizadas de conceito de “instituto público”. Apesar da sua finalidade ser o lucro, podem lançar mão do <i>ius imperii</i>.<sup>7</sup></p> <p>Exemplos: Metropolitano do Porto; Hospitais E.P.E; Teatro D. Maria II.</p>	<p>c) Tenham a possibilidade de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou do órgão de fiscalização.</p> <p>d) Disponham de participações qualificadas ou direitos especiais que lhe permitam influenciar de forma determinante os processos decisórios ou as opções estratégicas adotadas pela empresa ou entidade participada.</p>
--	--

*Tabela 2 - Administração Estadual Indireta – Elaboração Própria. Fonte: Manual Teórico-Prático de Direito Administrativo.*

• **Administração Independente:**

É constituída por autoridades independentes de regulação e de supervisão criadas pelo Estado para a realização de tarefas administrativas-chave, isentas de subordinação e controlo do Governo. Garantem a proteção da legalidade administrativa e os direitos fundamentais, subjetivos e interesses legais dos cidadãos (ver tabela 3).

<p style="text-align: center;"><b>ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL INDEPENDENTE</b>  <b>ENTIDADES ADMINISTRATIVAS DE SUPERVISÃO E REGULAÇÃO</b>  <b>O GOVERNO NÃO EXERCE O PODER DE SUPERINTENDÊNCIA</b></p>	
<p style="text-align: center;">SENTIDO AMPLO (não funcionam junto do Parlamento)</p>	<p style="text-align: center;">SENTIDO RESTRITO (funcionam junto do Parlamento)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidade Reguladora da Saúde</li> <li>• Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos</li> <li>• Comissão de Mercado de Valores Mobiliários</li> <li>• Autoridade Nacional de Comunicações</li> <li>• Banco de Portugal</li> <li>• Autoridade Nacional de Aviação Civil</li> <li>• Autoridade da Mobilidade e dos Transportes</li> <li>• Autoridade da Concorrência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comissão Nacional de Proteção de Dados</li> <li>• Comissão de Acesso a Documentação Administrativos</li> <li>• Comissão Nacional de Eleições</li> <li>• Conselho Nacional de Ética para as Ciências da vida.</li> <li>• Entidade Reguladora para a Comunicação Social.</li> <li>• Provedor de Justiça.</li> </ul>

*Tabela 3 - Administração Estadual Independente – Elaboração Própria. Fonte: Manual Teórico-Prático de Direito Administrativo.*

• **Administração autónoma:**

António (2020) descreve-a como a administração que prossegue os interesses públicos próprios das pessoas que a constituem. Daí operarem de forma autónoma, determinando de forma independente a direção das suas atividades, sem estar sujeita à hierarquia e supervisão do trabalho. Dentro da Administração Autónoma podemos ainda

<sup>7</sup> Significa que embora exerçam a sua atividade sob princípios e normativas de direito privado, podem fazer uso de certos poderes públicos reservados para o Estado que afetam o interesse público (Reynaud, 2020).

distinguir entre a *Territorial* e a *Não Territorial* as seguintes idiossincrasias: (ver tabela 4). As entidades que desenvolvem uma administração autónoma são:

○ **Autarquias Locais:**

São Pessoas Coletivas Públicas de base territorial. Isto significa que cada uma se assenta numa fração do território nacional e assegura a prossecução de interesses próprios do respetivo agregado populacional através de órgãos próprios, eleitos por este.

São constituídas pelas freguesias, pelos municípios e pelas regiões administrativas (ver tabela 5).

<b>ADMINISTRAÇÃO AUTÓNOMA <u>TERRITORIAL</u></b>	<b>ADMINISTRAÇÃO AUTÓNOMA <u>NÃO</u> <u>TERRITORIAL</u></b>
Congrega todos os membros da comunidade local respetiva (residentes);	Congrega apenas pessoas integrantes de agrupamentos sociais que partilhem determinada qualidade (ex.: profissão);
É de fins múltiplos;	Tem atribuições específicas (fim especial);
É constitucionalmente necessária;	É constitucionalmente facultativa (isto é, depende da decisão do legislador);
Tem forma organizatória idêntica à do Estado (ex.: órgãos representativos);	Tem variedade de formas organizatórias;
É fortemente regulada pela CRP (isto é, a Lei não pode criar outros tipos para além dos previstos constitucionalmente);	Atribui-se margem ao legislador para reconhecer e erigir as estruturas que a integram;
CRP menciona explicitamente as suas principais dimensões (e.: autonomia regulamentar; autonomia financeira).	Os respetivos poderes dependem do legislador.

*Tabela 4 - Administração autónoma territorial e não territorial – Elaboração Própria. Fonte: Manual Teórico-Prático de Direito Administrativo.*

○ **Associações Públicas:**

São Pessoas Coletivas Públicas de natureza associativa, criadas como tal por ato do poder público e que desempenham tarefas administrativas próprias e governam-se a si mesmas com tutela administrativa estatal. Podem ser Entidades Públicas, como são por exemplo as áreas metropolitanas, que servem a prossecução de interesses públicos comuns aos municípios que as integram (Porto/Lisboa); e Entidades Privadas, como as Ordens Profissionais, que gozam do privilégio da unicidade, do princípio da obrigatoriedade de inscrição, e podem impor quotas obrigatórias, controlar o acesso à profissão legal e deontologicamente, exercer poderes disciplinares sobre os membros e

ainda gozar de autonomia regulamentar, administrativa, financeira e disciplinar (ver tabela 5).

○ **Regiões autónomas:**

Designadas de *Administrações Autónomas Territoriais* (Açores e Madeira), são pessoas coletivas de direito público diferentes do Estado que prosseguem com autonomia os interesses das populações respetivas, sendo o território (critérios político-administrativos + geográficos, porquanto ilhas) parte da definição do respetivo substrato (Reynaud, 2020). Têm autonomia administrativa, função legislativa e função política.

Distingue-se, ainda, a sua Administração direta (serviços hierarquicamente dependentes do Governo Regional) da sua Administração indireta (institutos públicos regionais; entidades públicas empresariais) (ver tabela 5).

<b>ADMINISTRAÇÃO AUTÓNOMA</b> <b>Governo exerce o poder de TUTELA</b> <b>(mais enfraquecida do que na AP estadual indireta)</b>	
TERRITORIAL e de POPULAÇÃO	ASSOCIATIVA ou CORPORATIVA = Não territorial
<p><b>A) Autarquias Locais – são criadas por lei.</b></p> <p><b>1. Freguesias:</b> autarquias locais que, dentro do território municipal, visam a prossecução de interesses próprios da população residente em cada circunscrição paroquial. Formadas por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Junta de Freguesia (órgão executivo)</li> <li>b) <b>Assembleia</b> de Freguesia (órgão <b>deliberativo</b>)</li> </ul> <p><b>2. Municípios:</b> autarquias locais que visam a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ele eleitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Câmara Municipal (órgão colegial executivo)</li> <li>b) Presidente da Câmara Municipal (órgão singular executivo)</li> <li>c) <b>Assembleia</b> Municipal (órgão colegial <b>deliberativo</b>)</li> </ul> <p>Neles distinguem-se dois tipos de administração :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Direta: órgãos e serviços dependentes da Câmara Municipal.</li> <li>b) Indireta: pública ou privada em forma de empresas locais e fundações municipais.</li> </ul> <p><b>3. Regiões administrativas</b></p> <p>Constitucionalmente previstas, mas não implementadas</p>	<p><b>A) Associações Públicas:</b></p> <p>Podem ser (tipos acompanhados de um exemplo) (Reynaud, 2020):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Profissionais: Ordem dos Médicos.</li> <li>b) Religiosas: Conferência Episcopal Portuguesa.</li> <li>c) Económicas: Câmara de Comércio.</li> <li>d) Culturais: Academia Nacional de Belas Artes.</li> <li>e) Desportivas: Federação Portuguesa de Futebol.</li> <li>f) Associações: Associação de Beneficiários da Obra de Rega de Odívelas.</li> </ul> <p><b>B) Consórcios administrativos ou Públicos:</b></p> <p>São “entidades públicas, com ou sem personalidade jurídica, constituídas por diversos entes públicos, para determinadas finalidades públicas comuns”.</p> <p>Exemplos: áreas metropolitanas e associações de municípios de Direito Público.</p> <p><b>C) Corporações Territoriais, de base legal ou de base associativa.</b></p> <p>Administração Intermunicipal Privada, que incluem:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Associações de municípios para fins específicos.</li> <li>2. Empresas intermunicipais.</li> </ul> <p><b>D) Instituições particulares de solidariedade social</b></p>

<p><b>B) Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira</b></p> <p>De acordo com a doutrina, o Governo não pode exercer o poder de tutela sobre estas pessoas coletivas. Mas, o Governo poderá vir a exercer um poder de controlo ou supervisão quando as Regiões Autónomas apliquem leis nacionais de natureza imperativa.</p>	<p>Misericórdias e Lares: Lar das Irmãzinhas dos Pobres.</p>
--	--

*Tabela 5 - Administração Autónoma – Elaboração Própria. Fonte: Manual Teórico-Prático de Direito Administrativo.*

## 1.6 Elementos essenciais da Administração Pública Portuguesa

“De forma a simplificar, a Administração Pública pode ser vista como uma máquina extremamente complexa que pega no dinheiro e o utiliza para pôr o Estado a funcionar em prol dos cidadãos” (Reynaud, 2020). O conceito-chave que permite compreender de forma clara a AP é o de “Pessoa Coletiva Pública”, que existe para a prossecução do interesse público e só pode ser criada por entidades públicas. Aliás, Freitas do Amaral<sup>8</sup> define este conceito como “pessoas coletivas criadas por iniciativa pública, para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos e, por isso, dotadas, em nome próprio, de poderes ou deveres públicos”, atendendo aos critérios da capacidade, fim e capacidade jurídica. Em contraste, encontram-se a “Pessoa Coletiva de Direito Privado”, geralmente reconhecidas como “Empresas” e assim denominadas porque a base jurídica para a sua criação é o código comercial (do direito privado).

Daqui resulta uma interessante conclusão: as pessoas não podem criar uma entidade pública, só o Estado. Por conseguinte, são pessoas coletivas públicas os elementos essenciais e já explicados um a um anteriormente: Estado, Institutos Públicos, Entidades Públicas Empresariais, Associações Públicas, Autarquias Locais, Regiões Autónomas e as Entidades Administrativas Independentes. Estes elementos seguem o regime jurídico das pessoas coletivas de direito público, cujas ideias gerais podem sintetizar-se nos seguintes pontos:

A sua criação e extinção é de iniciativa pública e não privada; têm capacidade de direito privado e património privado, podendo prosseguir atividades de gestão privada; têm capacidade de direito público detendo poderes (de autoridade) e deveres públicos; detêm capacidade administrativa e financeira; estão sujeitas a controlo por parte do Tribunal de Contas e à jurisdição dos Tribunais Administrativos (António, 2020)

<sup>8</sup> FREITAS DO AMARAL, D. (2015). *Curso de Direito Administrativo, I, 4.ª ed.* – Manuais universitários. – Edições Almedina, S.A.

Adicionalmente, para que a Administração Pública possa funcionar, é necessária a existência de “Órgãos” (art.º 20. CPA), que são figuras organizativas dotadas de poderes que lhes permitem preparar, expressar ou controlar as manifestações de vontade da pessoa coletiva pública, em que se pauta por algumas tarefas, tais como: decidir/executar, emitir pareceres e fiscalizar (Reynaud, 2020).

Entre os tipos de órgãos encontram-se os Órgãos singulares, ou colegiais,<sup>9</sup> dependendo do número de membros que os constituem (artigos 21 a 35 CPA); os Órgãos centrais e locais, em virtude da competência exercida sobre uma dada parcela geográfica (competência sobre todo o território, ou, limitada a circunscrição administrativa); e os Órgãos permanente ou temporários, em que os primeiros têm uma duração indefinida, ao passo que os segundos possuem um lapso de vigência definido, específico, em função da finalidade para que foram criados (órgãos *ad hoc*, i.e., para tarefa específica). A pessoa física que representa o órgão ou a qualidade que exprime a ligação de um indivíduo, singularmente ou em colégio, a um órgão denomina-se de “titular” ou “membro”, e é através da sua investidura que se estabelece o vínculo que liga o titular ao órgão e que lhe permite representá-lo. É, pois, diferente de um trabalhador da AP comum, que é um indivíduo com uma relação especial de serviço com os entes administrativos e que desenvolve, sob a direção dos titulares dos órgãos, a atividade dos serviços, desempenhando igualmente tarefas materiais de exercício ou contribuindo para a preparação, conhecimento e execução dos atos jurídicos (António, 2020).

## **1.7 Perspetivas e desafios da Administração Pública Portuguesa**

Perante as diversas transformações que a APP tem experimentado, que foram objeto de estudo nas linhas anteriores, é válido afirmar que efetivamente estas foram dirigidas a melhorar a sua eficiência, transparência e principalmente a resposta rápida e efetiva às necessidades cidadãs.

No contexto atual, o INA<sup>10</sup> assume um papel crucial na formação e desenvolvimento de capacidades dentro da AP, foco deste trabalho, e fá-lo oferecendo três tipos principais de programas de formação avançada: primeiro, cursos desenhados para desenvolver uma nova geração de líderes na AP; segundo, uma variedade de programas de capacitação de curta e média duração que concedem diplomas de

---

<sup>9</sup> “O Órgão da Câmara tem o seu posto criado e são os Presidentes das Câmara que vão e vêm” (Reynaud, 2020)

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Administração.

especialização em áreas-chave da reforma; e terceiro, programas de um ano que procuram melhorar as competências e complementar a educação em Gestão de recém-licenciados (Tavares, et al., 2006).

Em termos de regulação e gestão do pessoal, a AP está estrita e rigorosamente controlada por um marco de normas e regulamentos, os quais são aprovados pela Assembleia da República em forma de leis ou pelo governo em forma de decretos executivos, sujeitos também a controlo e escrutínio por parte da Assembleia (Corte-Real, 2008). Um dos aspetos mais notórios da situação atual da AP é a preocupação pela neutralidade e o profissionalismo dos funcionários públicos. Sendo certo que o sistema de carreira permanente garante estabilidade, formação antecipada, e uma planificação prévia das promoções, um tema em destaque atualmente é a politização da função pública, especialmente na nomeação de dirigentes, onde os políticos agora têm mais liberdade para selecionar aos seus colaboradores que no passado, o que pode afetar gravemente o princípio da neutralidade (Corte-Real, 2008).

Com o olhar no futuro, a AP enfrenta desafios significativos que requerem atenção contínua e adaptações estratégicas. Nesse sentido, o presente trabalho pretende cumprir o propósito de apoiar na robustez da capacitação e do desenvolvimento profissional dos funcionários públicos. À medida que a AP moderna é alvo de pressões cada vez mais urgentes, é fundamental que os funcionários estejam adequadamente equipados com as competências e os conhecimentos necessários (algo que será patente ao longo desta exposição) para enfrentar estes desafios de forma pragmática e bem-sucedida. Isto não só garante que as políticas e procedimentos sejam responsáveis, céleres e transparentes, mas também assegura que respondem às necessidades dos cidadãos, fomentando uma participação cidadã ativa e comprometida (Magone, 2011).

Por último, a APP enfrenta também complexos desafios que surgem da necessidade de apoiar processos de tomada de decisões públicas mais complexas e de gerir um amplo conjunto de reformas internas (Tavares, et al., 2006). Os seus líderes atualmente precisam de desenvolver melhor as suas competências interpessoais, de negociação, de comunicação, de produtividade, de resolução de problemas, de tomada de decisões, de gestão da informação e de análise de dados para adaptar-se e responder eficazmente a estes desafios (Carapeto et al., 2005). Somado a isto, temos a dificuldade incessante da implementação de mecanismos de gestão estratégica, de riscos, a sua avaliação e o seu

controle, frequentemente impossibilitados pelas resistências culturais e estruturais profundamente enraizadas nas organizações.

Para concluir, cumpre alertar para o facto da APP se encontrar num contexto de incerteza que cresce exponencialmente, sendo imperativo que as organizações desenvolvam competências que as tornem mais resilientes. Para o efeito se devem reforçar um conjunto de metodologias através de uma abordagem integral que se afaste da cultura jurídica tradicional e que conceba a inovação como pedra angular da sua ação – algo que será evidente nas próximas linhas.

### 2 Problemas e Decisões

Independentemente da língua de eleição, um bom dicionário revela diferentes definições para a palavra problema “problema”, no entanto, para efeitos desta investigação interessam unicamente as interpretações aplicáveis ao contexto organizacional. Por exemplo, na Infopédia – Dicionários Porto Editora, pode ser: “*uma questão que se propõe para ser resolvida ou uma coisa difícil de compreender, explicar ou fazer*”. Já no dicionário da *Real Academia Española* a terceira definição dada para problema e escolhida para este trabalho é: “*conjunto de factos ou circunstâncias que impedem a realização de um determinado fim*<sup>11</sup>”. Dessa definição podem ser extraídas duas coisas importantes que respondem à realidade organizacional: a primeira, é que precisa de uma resposta e é necessário atuar sobre ele; a segunda, é que a situação final, após a resolução do problema, seja melhor que a situação inicial. O mais curioso dos problemas é que estes podem ser solucionados de várias formas e que mesmo sendo similares podem ter origens diferentes<sup>12</sup> e, como regra geral são vistos como um desvio padrão daquilo que era esperado sem reconhecer as causas (Kepner e Tregoe, 1981).

A visão que a Administração Pública Portuguesa sustenta mudou, já não possuem uma visão lineal e precisam de conviver e competir com novos agentes (entidades privadas) que também influenciam em setores chave ao cliente final, o cidadão. É chave para a AP reconhecer que é o cidadão quem recebe o valor final da sua gestão e aprimorar todas as suas componentes para serem capazes de identificar o seu valor dentro deste ecossistema partilhado com o setor privado e cheio de potenciais problemas que requerem uma solução por vezes imediata, devido ao incremento de variáveis, em número e complexidade que chegam de um cidadão cada vez mais exigente (Bernardes, 2022). Este facto é agravado pela complexidade e demora da tomada de decisões, promovida pela normativa e burocracia que regem a Administração Pública Portuguesa (Carapeto et al., 2005), hoje é necessário que a AP atue de forma ágil e eficiente na resolução problemas, não basta tomar uma boa decisão se esta é tomada de forma tardia, pois uma decisão que

---

11 Real Academia Española. (s.f.). Problema. Em *Diccionario de la lengua española*. Recuperado em 6 de novembro de 2023, de <https://www.rae.es/drae2001/problema#> (adaptado ao português)

12 *Introduction to Problem Solving Skills* | CCMIT. (s. f.). <https://ccmit.mit.edu/problem-solving/>

não se tomou a tempo pode converter-se numa má decisão. Se uma decisão correta fora de prazo pode tornar-se uma má decisão na resolução de problemas, aplicar soluções determinadas que não sejam coerentes com o problema podem ser também más decisões. O estrito cumprimento de procedimentos (Carapeto & Fonseca, 2005) dificulta e até inibe que se gerem soluções disruptivas na Administração Pública Portuguesa ao contrário do que acontece no setor privado, impossibilitando o surgimento de perspetivas criativas no enfrentamento do problema e a tomada de decisões audazes que possam marcar uma diferença.

## 2.1 Resolução de Problemas

Como mencionado anteriormente, não existe uma metodologia válida ou certa para a resolução de problemas e a Administração Pública Portuguesa não é a exceção. Mesmo que se tentasse nos dias de hoje desenvolver uma metodologia, não seria uma tarefa simples, devido à multiplicidade de fatores influenciados por distintos contextos, nomeadamente, mas não limitado a: tipo de instituição; a natureza do problema; número de funcionários; recursos disponíveis; cultura organizacional; expectativas dos cidadãos; urgência e escala do problema. Apresenta-se um exemplo comparativo entre o Ministério da Saúde e a Direção-Geral da Educação que pode ser aplicado para qualquer componente da Administração Pública Portuguesa e cujo fim é fundamentar que não é possível estabelecer uma metodologia certa devido a multiplicidade de variáveis adjacentes a cada problema, embora o mesmo problema afete duas instituições diferentes cada uma vai dotá-lo de um fundamento diferente e aplicar a metodologia que se adegue.

- **Tipo de instituição:** o Ministério da Saúde define e conduz a política nacional de saúde, garantindo uma aplicação e utilização sustentáveis dos recursos e a avaliação dos seus resultados<sup>13</sup>. A DGE executa as políticas relativas às componentes pedagógica e didática da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário e da educação extraescolar e de apoio técnico<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> *Ministério da Saúde*. (s. f.). <https://www.sns.gov.pt/institucional/ministerio-da-saude/>

<sup>14</sup> *Missão e Atribuições | Direção-Geral da Educação*. (s. f.). <https://www.dge.mec.pt/missao-e-atribuicoes>

- **Natureza do problema:** no Ministério da Saúde pode ser de caráter crítico e demandar uma solução rápida (caso COVID), na DGE pode ser estrutural e demandar uma solução a longo prazo (reforma de um programa).

A comparação poderia continuar com os restantes fatores, no caso do número de trabalhadores, organizações maiores podem precisar de processos mais estruturados para garantir a eficácia da metodologia implementada, enquanto em organizações menores estes processos poderiam ser mais ágeis e flexíveis. No setor empresarial existe um leque de metodologias que adquiriram grande popularidade e que hoje são exemplos muito usados nas empresas: Diagrama das 6 palavras; Diagrama Ishikawa; *Problem Solving estratégico*; e Método 4S, através de simulações de situações, acompanhadas da respetiva explicação, serão apresentados exemplos de como estas metodologias podem ser adaptadas e utilizadas por líderes na Administração Pública, enfatizando a sua flexibilidade no ambiente da mesma.

## **2.2 Metodologias de Resolução de Problemas**

### **2.2.1 Diagrama das 6 palavras**

Esta metodologia tem a sua origem em um poema do escritor britânico Rudyard Kipling, cujo verso acaba em: Que? Porquê? Quando? Como? Onde? Quem?. A combinação destas palavras quer afirmativa quer negativamente, permite definir uma serie de perguntas que ajudam a perceber melhor o problema e procurar a sua solução (Suárez, 2021). A ideia desta metodologia é obter a maior informação possível pensando inclusive nas situações normais e processos sem anomalias. Apresenta-se o seguinte exemplo com a pergunta: “*quando ocorre o problema?*” e a sua antagónica: “*quando não ocorre o problema?*”. A primeira permite saber sob quais condições o problema acontece e a segunda sob quais não.

Esta metodologia dual não só facilita a compreensão do problema identificando as condições sob as quais este acontece ou se pode evitar, mas também expande o leque de soluções pelas que se poderia optar. Quando são consideradas as condições em que o problema não ocorre, é possível descobrir aspetos considerados feitos previamente ou bem subestimados que contribuem à prevenção desse problema. De esta forma, esta metodologia não se limita a resolver problemas, mas também a compreender de forma profunda as raízes do mesmo. Dado o facto de que a AP deve antecipar as exigências dos cidadãos e promover a melhoria da sua gestão (Carapeto & Fonseca 2005) esta

metodologia não só torna mais eficaz à AP na solução de problemas, mas também permite dotar aos cidadãos e funcionários de um serviço mais íntegro. O diagrama das 6 palavras, na sua forma afirmativa ou negativa contribui indiscutivelmente para uma compreensão mais extensa do problema. Apresenta-se um possível modelo a aplicar para cada uma delas.

1. Que?: **Estado afirmativo:** “que ocorre quando se apresenta o problema?”; “que muda na organização ou na equipa com o problema?”; que processos mudam ou se alteram?”. **Estado negativo:** “que ocorre quando não se apresenta o problema?”; “que não muda na organização ou na equipa com o problema?”; que processos não mudam ou se alteram?”.
2. Por quê?: **Estado afirmativo:** “por que se origina o problema em janeiro?”; “por que o problema persiste ao longo do tempo?”; por que a gravidade do problema varia?”. **Estado negativo:** “por que não se origina o problema em fevereiro?”; “por que o problema não persiste ao longo do tempo?”; “por que a gravidade do problema não varia?”.
3. Quando? **Estado afirmativo:** “quando se intensifica o problema?”; “quando se repete o problema?”; quando o problema se torna crítico?”. **Estado negativo:** “quando não se intensifica o problema?”; “quando não se repete o problema?”; “quando o problema não se torna crítico?”.
4. Como? **Estado afirmativo:** “como se propaga o problema?”; “como reconheço a existência do problema?”; como problema prejudica à equipa de trabalho?”. **Estado negativo:** “como não se propaga o problema?”; “como reconheço a não existência do problema?”; “como o problema não prejudica à equipa de trabalho?”.
5. Onde? **Estado afirmativo:** “onde ocorre o problema?”; “onde se observam os impactos mais significativos?”; onde se detetam muitas incidências/anomalias?”. **Estado negativo:** “onde não ocorre o problema?”; “onde não se observam os impactos mais significativos”; “onde não se detetam muitas incidências/anomalias?”.
6. Quem? **Estado afirmativo:** “quem causa o problema?”; “quem é afetado pelo problema?”; “quem é imune ao problema?”. **Estado negativo:** “quem não causa o problema?”; “quem não é afetado pelo problema”; “quem não é imune ao problema?”.

Procede-se à aplicação do método à obtenção das licenças de conduzir, um facto recorrente e que surpreende à maioria das pessoas que chegam a uma escola de condução.

1. Que?: **Estado afirmativo:** que acontece quando se apresenta o problema dos atrasos nas provas práticas de condução? **Estado negativo:** que não acontece quando não há atrasos nas provas práticas de condução?
2. Por quê?: **Estado afirmativo:** por que os atrasos são mais frequentes durante a época de verão? **Estado negativo:** por que não são observáveis atrasos nos meses de inverno?
3. Quando? **Estado afirmativo:** quando há mais atrasos na realização das provas práticas de condução? **Estado negativo:** quando se realizam as provas práticas de condução sem atrasos?
4. Como? **Estado afirmativo:** como afetam os atrasos nas provas práticas de condução a outros processos administrativos? **Estado negativo:** como trabalham os serviços administrativos quando não há atrasos nas provas?
5. Onde? **Estado afirmativo:** Onde são mais recorrentes os atrasos, nas grandes ou nas pequenas cidades? **Estado negativo:** Onde não se apresentam muitos atrasos, no IMT<sup>15</sup> ou na ACP<sup>16</sup>?
6. Quem? **Estado afirmativo:** quem é afetado pelos atrasos nas provas práticas de condução? **Estado negativo:** quem não é afetado pelos atrasos nas provas práticas de condução?

Esta aplicação dual poderá permitir à AP não só focar-se nos problemas, mas também nos fatores que contribuem ao correto funcionamento do serviço público. Com a integração desta metodologia a AP pode melhorar significativamente a sua capacidade para responder às necessidades e expectativas dos cidadãos, uma das prioridades da Administração Pública Portuguesa (Carapeto & Fonseca 2005). Dado ao facto de que esta abordagem não só ajuda resolver problemas mas também promove uma visão mais completa do funcionamento da organização, esta poderá tomar decisões baseadas em informação concreta e que surge no contexto do problema.

---

<sup>15</sup> Instituto de Mobilidade e Transporte.

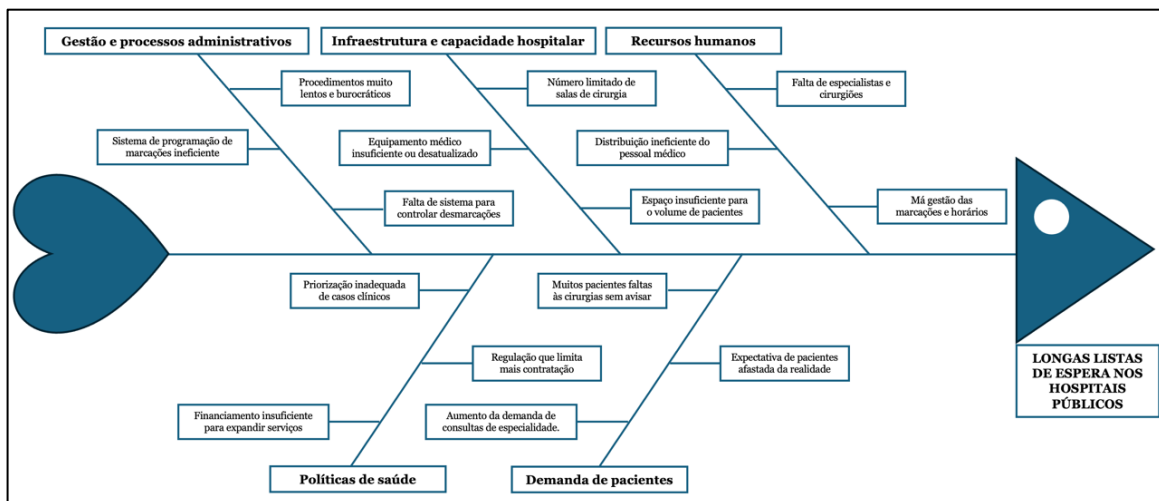
<sup>16</sup> Automóvel Club de Portugal.

### 2.2.2 Diagrama *Ishikawa*

Este diagrama conhecido por vezes como espinha de peixe, é uma ferramenta essencial para a resolução de problemas, facilita mediante a representação gráfica, a identificação das causas e subcausas dos problemas, para finalmente reconhecer o impacto dos mesmos na organização (Ishikawa, 1984). Neste diagrama de relação causa-efeito, a qualidade daquilo que queremos melhorar e controlar é denominada característica de qualidade e aquilo que possa causar uma distorção é denominado fator. Assim, o “efeito” = características de qualidade, e a “causa” os fatores (idem, 1984). Ishikawa ressalta que: “*para ilustrar em um diagrama a relação entre a causa e o efeito, é necessário conhecer as causas e os efeitos em formas concretas*”. O diagrama Ishikawa pode ser aplicado a qualquer tipo de problema e é fácil de perceber quando são bem interrelacionadas as causas secundárias e terciárias caso existam (Valenzuela, 2000).

Na AP, esta metodologia pode proporcionar uma ferramenta sistemática e eficaz para abordar problemas complexos, o que conduziria sistematicamente a melhorias incrementais na eficiência e efetividade do serviço público, objetivo chave para uma AP que quer estar cada vez mais perto do cidadão. O diagrama Ishikawa facilita a comunicação e a tomada de decisões, pois proporciona uma visualização clara de como diferentes fatores contribuem para um problema em comum (Romero & Sanabria 2018). Em síntese, a metodologia do diagrama causa-efeito pode brindar uma forma estruturada e clara de abordar os seus desafios, ajudando não só a identificar as causas imediatas dos problemas, mas também as mais sistemáticas, o que pode conduzir a soluções mais duradouras, um serviço público mais resiliente, sobretudo pela sua atuação como foco para a discussão, gerando integração de todos os envolvidos (Romero & Sanabria 2018). Ishikawa refere que um diagrama causa-efeito mostra claramente as causas para que seja possível agir rapidamente, no entanto, simplesmente listar as causas não é suficiente, é crucial estudar a relação entre elas para que o diagrama tenha um impacto positivo e real na organização.

Aplica-se o Diagrama de *Ishikawa* a uma situação hipotética mas que tem a ver com a realidade, as grandes listas de espera para consultas de especialidade e cirurgias nos hospitais públicos que podem chegar a ser até, de dois anos. É um problema comum em muitos sistemas de saúde (ver Figura 1)



**Figura 1** - Diagrama de Ishikawa – Elaboração Própria.

O diagrama, embora meramente indicativo, serve para ajudar a identificar as múltiplas perspetivas do problema das longas listas de espera nos hospitais públicos, ao discriminar o problema em causas específicas e começar a trabalhar em soluções para cada uma delas. Esta metodologia, quando trabalhada em pormenor e tomando em consideração todos os fatores ressalta as áreas prioritárias e promove uma compreensão holística das interligações entre cada uma das causas, além disso, o uso da metodologia facilita e promove a colaboração interdepartamental ao permitir que diferentes partes interessadas vejam e compreendam a sua parte no conjunto de desafios que o hospital enfrenta.

### 2.2.3 Problem Solving Estratégico

Fomentado e potenciado pelo cofundador do Centro de Terapia Estratégica de Arezzo Giorgio Nardone, quem também é considerado a figura de maior relevância da escola de Palo Alto (Giorgio Nardone - Sítio Oficial, 2021), estabelece uma metodologia de resolução de problemas denominada: *Problem Solving Estratégico*. Esta metodologia procura soluções práticas a problemas complexos, integrando o processo da investigação científica do epistemólogo Karl Popper e a flexibilidade do pensamento estratégico, valorando a invenção, criatividade e evasão da lógica ordinária (Nardone, 2012).

Esta metodologia pode tornar-se valiosa para enfrentar os problemas simples e complexos que surgem na AP a todos os seus níveis, não só pela planificação e execução de ações muito mais efetivas que permite em relação ao pensamento tradicional (processo de investigação de Popper), mas também pelo foco nas causas fundamentais dos

problemas e utilização de estratégias lógicas não convencionais explicadas por Nardone, 2012.

Introduzir esta metodologia às componentes da AP pode sem dúvida enriquecer a forma em como se abordam os problemas. Nardoni (2012) estabelece um esquema que resume as fases do *Problem Solving Estratégico* em sete (7) pontos, que serão estudados e levados à realidade da AP para visualizar um exemplo da sua aplicação, em este caso a gestão dos processos burocráticos:

1. **Identificar o problema**<sup>17</sup>: Nardoni (2012) citando ao engenheiro e escritor russo Genrich Altshuler assinala que a redefinição repetitiva das características do problema é a primeira chave para chegar ao problema. Neste primeiro ponto, a AP poderia identificar como problema o tempo excessivo que tomam alguns procedimentos administrativos, tomando em consideração as reclamações por parte dos cidadãos e empresas. Uma análise ao pormenor é crucial para compreender as características do problema e a sua magnitude, sobretudo pela possibilidade de descobrir aspetos ignorados o simplesmente não considerados ao momento de estudar o problema (Nardoni 2012).
2. **Determinar e acordar o objetivo**: consiste em tentar descrever quais são as mudanças em concreto que, uma vez realizadas, permitiriam afirmar que o problema foi resolvido (Nardoni 2012). É necessário estabelecer metas claras e tangíveis que indiquem que se conseguiu resolver a situação. Seguindo o exemplo, em este contexto o objetivo da AP seria reduzir significativamente o tempo de tramitação dos procedimentos administrativos (fonte). Estabelecer um objetivo como este brindaria à AP uma direção clara e coerente nas ações subsequentes a realizar, fundamental para um dos grandes problemas que possui a AP: a falta de visão e orientação (Carapeto & Fonseca, 2005).
3. **Avaliar as soluções tentadas**: com o problema definido e o objetivo determinado, é momento de destacar e analisar todas as estratégias usadas até o momento e valorar os seus efeitos (Nardoni 2012). No caso do exemplo que decorre, isto implicaria por exemplo, que a AP fizesse uma avaliação íntegra e pormenorizadas das estratégias usadas anteriormente para resolver o problema previamente identificado, em caso de

---

<sup>17</sup> “Dedicar tempo ao início permite poupar energia para depois” – Nardoni 2012 (Adaptado ao português).

que a AP se enfrente a um problema novo, para o qual não se tenham tentado estratégias, é possível adaptar este passo a uma compreensão muito mais abrangente do problema.

- a. Retomando o exemplo, em este passo a AP já possui o seu objetivo: reduzir significativamente o tempo de tramitação dos procedimentos administrativos, por tanto, deverá registar todas as estratégias usadas anteriormente sem êxito para o atingir e analisar por que estas soluções não produziram os efeitos desejados. Nardoni assinala que este passo é fundamental porque permite identificar padrões de falha, desafios não reconhecidos e oportunidades de melhoria, em outras palavras, saber o que não se deve fazer e desatacar aquilo que tem funcionado<sup>18</sup>. De facto, ao compreender aquilo que não funcionou e por que, a Administração Pública Portuguesa pode ajustar o seu enfoque e orientar os seus recursos e esforços a estratégias com uma maior probabilidade de sucesso.
4. **A técnica de como piorar:** esta técnica está dedicada ao estudo das estratégias que poderiam ser postas em prática no futuro e resultar falidas e resume-se à simples questão: se quisesse piorar a situação, como o faria? (Nardoni, 2012), o que o autor pretende com esta pergunta é identificar quais são as estratégias que se se adotaram, provocariam um fracasso garantido no futuro. Embora pareça que a técnica vai contra da lógica, ajuda a ver de forma holística o problema. Desta forma, neste ponto a Administração Pública Portuguesa consideraria deliberadamente como poderiam aumentar significativamente o tempo de tramitação dos procedimentos, é evidente que é muito menos complicado pensar nas piores estratégias, poder-se-ia pensar em ser menos transparentes, fazer mais longos os tempos de espera, aumentar a burocracia, elevar o número de requisitos para a obtenção de documentos, privar aos funcionários de tomar decisões e mais alguns que se poderiam extrair do exemplo.
- a. A finalidade de esta metodologia é dupla para a AP, por um lado, se os funcionários pensam em como piorar a problema, como ressalta Nardoni (2012), vão tornar-se sistematicamente mais conscientes das ações que poderiam agravá-lo e evitá-las. Por outro, isto vai provocar um pensamento

---

<sup>18</sup> “*Tempos distintos exigem aplicações distintas ou variantes de uma mesma solução*” – Nardoni 2012 (Adaptado ao português).

criativo que, bem encaminhado, poderá produzir soluções disruptivas ao problema, tornando aos funcionários da AP mais críticos e dotando-os de mais ferramentas para os próximos que enfrentem.

5. **A técnica do cenário mais além do problema:** Nardoni (2012), insta com esta técnica a pensar além das soluções convencionais, ultrapassando os limites da mente e visualizar o estado ideal em que um problema está completamente resolvido. É uma ferramenta valiosa para a AP uma vez que permite deixar à vista perspectivas que de outra forma correriam o risco de permanecer ocultas devido ao extenuante peso das atividades rotineiras. Se na AP se aplicar esta técnica se estaria a convidar aos funcionários a visualizar um serviço público e uma realização de tarefas que não só cumpre com os objetivos correntes que lhes são propostos, mas que também supera as expectativas do cidadão enquanto a eficiência e efetividade. Por exemplo, supondo que a AP tem como problema a baixa participação cidadã na toma de decisões públicas, ao aplicar esta técnica, os funcionários poderiam imaginar um cenário onde os mecanismos de participação dos cidadãos são tão acessíveis e confiáveis que se convertem quase numa norma, isto é, todos os cidadãos querem participar (estado ideal referido anteriormente). Os funcionários poderiam ser incentivados inclusive a idealizar este cenário: plataformas interativas para os cidadãos; integração e apresentação em tempo real do estado das votações em tempo real; inclusive debates abertos com participação voluntária dos cidadãos. Constata-se que o desafio consiste em levar as ideias da imaginação à implementação, que inevitavelmente vai provocar uma mudança de paradigmas dentro de qualquer equipa.
6. **A técnica do escalador:** é sem dúvida a técnica por excelência para o autor (Nardone, 2012), consiste em partir da definição do problema e conseguintemente concentrar-se no objetivo, já em ele, são analisadas e avaliadas as possíveis soluções, corrigindo e ajustando continuamente a solução final. Esta técnica está inspirada na estratégia dos guias alpinos, que planificam como subir a montanha desde a cume dela. Na AP é possível encaixá-la como uma ferramenta de planificação inversa no objetivo mencionado no ponto 3: reduzir significativamente o tempo de tramitação dos procedimentos administrativos. Poderia começar-se com o estabelecimento do estado ideal: uma AP onde os tramites são efetuados de forma rápida e sem erros. Desde esta cume, a equipa traçaria o caminho à inversa, identificando os passos prévios para chegar a esse estado. O primeiro passo, e não se limitando a, poderia ser (aproveitando a revolução tecnológica em que hoje a AP transita), a implementação de um novo

software de gestão. O passo anterior a esse, seguindo a lógica da montanha, poderia ser a capacitação dos funcionários no uso deste novo software. Claro que o passo anterior seria realizar uma investigação e selecionar o software que melhor se adequa à organização. E ainda antes, teria de ser feito uma análise das deficiências e as necessidades correntes da mesma. Consta-se que a técnica promove que cada ação esteja orientada ao objetivo final e facilita a identificação e solução de problemas que surgem no processo. A AP pode garantir, com esta técnica que cada passo contribui diretamente ao objetivo e ainda fornece um enfoque mais sistemático e menos propenso a falhas, desvios ou erros.

7. **Corrigir o tiro progressivamente:** é o último passo desta metodologia e o autor o compara com as matrioskas russas<sup>19</sup>, pois por vezes os problemas são tão complexos que não exigem uma única solução, se não uma série de soluções sucessivas, (Nardone, 2012). Para finalizar com o exemplo utilizado até agora, na AP isto poderia traduzir-se no ajustamento de cada procedimento efetuado para atingir o objetivo, tendo em consideração o impacto das ações na estrutura na organização. Poderá dar-se o caso de que a AP descobre que o problema inicial ou os objetivos devem ser redefinidos, e o que começou como objetivo, revela necessidades e deficiências que precisam de ser atendidas para passar ao passo seguinte e que até o momento, passavam despercebidas.

De facto, a adoção do *Problem Solving Estratégico* por parte da AP representaria uma prometedora transição a um enfoque mais dinâmico e adaptável na sua gestão. Com esta metodologia estaria a fomentar não só um mecanismo de melhoria continuada, mas também a procura de soluções efetivas, onde cada problema é visto como uma oportunidade de aprendizagem e cada solução como uma possibilidade de melhoria e inovação, diretamente relacionado com um dos maiores objetivos da AP: colocar o conceito de qualidade ao serviço do cidadão e de toda a sociedade (Azevedo et al., 2007). Este cenário também permite que a AP não fique atrasada e se mantenha à par das expectativas em constante mudança dos cidadãos e cumpra com o seu objetivo fundamental: servir o interesse coletivo (ISCSP, 2000).

---

<sup>19</sup> Conjunto de bonecas que vêm uma dentro da outra.

#### 2.2.4 Método das 4S:

Este método foi desenvolvido por Bernard Garrette, Corey Phelrs y Oliver Sbono no livro “*Cracked IT!*” uma obra maestra cujos casos práticos permitem uma compreensão abrangente e dele será extraída e adaptada ao português a metodologia a seguir, que será aplicada à Administração Pública Portuguesa como feito nas metodologias anteriores. Assim sendo, este método consiste num enfoque integrado de resolução de problemas de quatro fases (daí a chamar-se 4S) interligadas com três caminhos que marcam uma metodologia ou outra a partir do nível de madurez e incerteza em que se encontre no processo (Garrett et al., 2018). Os três caminhos são:

1. *O caminho analítico impulsado pelas hipóteses*: quando o problema é claro e se visualiza uma possível solução.
2. *O caminho analítico baseado nos problemas*: quando o problema é claro mais não se visualiza uma possível solução.
3. *O caminho criativo do pensamento de desenho*: quando não é claro o problema.

Enquanto às quatro fases anteriormente mencionadas, elas são as seguintes:

- c) A primeira S (*State*): dedicada a garantir uma boa formulação do problema, os autores referem que um problema bem formulado está meio resolvido e enfatizam que esta etapa é chave recorrendo às palavras de Einstein:

“Se eu tivesse uma hora para resolver um problema e a minha vida dependesse da solução, gastaria os primeiros 55 minutos em determinar a pergunta apropriada, porque uma vez que conhecesse a pergunta correta, eu poderia resolver o problema em menos de cinco minutos” (Garrett et al., 2018. Adaptado ao português).

É elemental formular o problema adequadamente e identificar a pergunta central em questão. Os autores recomendam definir o problema numa só frase e posteriormente identificar as características associadas ao problema para o completar.

- d) A segunda S (*Structure*): está focada em estruturar o problema, seja dividindo a pergunta principal em subtemas para o investigar e desenvolver sistematicamente ou trabalhando em torno a soluções candidatas que posteriormente serão testadas.

É aqui onde entram os três caminhos que foram definidos previamente,

dependendo do nível de confiança que se tenha na solução identificada, os autores referem que esta etapa se pode conduzir:

1. **Através de uma pirâmide de hipóteses:** quando existe um alto nível de confiança na solução formulada. Pros: é rápida de se fazer, é intuitiva e fácil de vender. Contras: costuma ser limitada, pode ser enganosa e poucas vezes são conclusivas.
  2. **Através do que eles denominam árvore de problemas:** quando não se visualiza nenhuma boa solução proposta, mas é possível descompor o problema. Pros: rigorosa, geralmente gera novos conhecimentos e pode conduzir a resultados conclusivos. Contras: é demorada, difícil, não é uma boa ferramenta de comunicação e pode que não gere uma solução.
  3. **A través da ideação baseada em imperativos da solução:** se a descomposição do problema não é efetiva e/ou não se conseguiu identificar uma possível solução.
- e) A terceira S (**Solve**): como o seu nome em inglês indica, resolver o problema, a partir da análises e processo executado anteriormente. Nesta fase, referem os autores, é fundamental validar as soluções através de cenários construídos ou protótipos, tendo principalmente em consideração o cliente interno, isto é, o proprietário do problema. Os autores chamam a atenção nesta fase para não ser um martelo à procura de pregos, frase atribuída a Abraham Maslow, e que adverte contra a tendência em aplicar a mesma solução a vários problemas.
- f) A quarta S (**Sell**): não é mais do que vender a solução ao proprietário do problema e a partir daqui será aplicada à AP numa análise holística, criativa e clara.

Será aplicada a metodologia à Administração Pública Portuguesa adaptando cada fase de modo que se ajuste aos desafios que eventualmente enfrentaria, vai ser aplicado um exemplo de modo a validar a viabilidade da metodologia:

1. S<sup>1</sup> – **Definição do problema:** a organização começaria por garantir que o problema é claramente. Considere-se que a AP está a enfrentar um aumento no tempo de resposta para as solicitações de licença de construção e define-se o problema como: “Cidadãos insatisfeitos e atraso no desenvolvimento urbano devido à demora no processo de licenciamento de construção”. Neste ponto, a organização reconhece-se como cliente interno, identifica os afetados e projeta as consequências do problema.

2. S<sup>2</sup> – **Estruturação do problema:** como explicado anteriormente, a organização poderia conduzir esta fase por três caminhos diferentes: uma pirâmide de hipóteses, uma árvore de problemas ou ideação baseada em imperativos da solução. Considere-se que a organização descobre na sua pirâmide de hipóteses que a demora está a ser causada por falta de funcionários e falta de digitalização nos processos, por não visualizar uma boa solução proposta decide fazer uma árvore de problemas na qual se revela que, existem funcionários suficientes, mas não tem formação adequada para processar os pedidos eficientemente através dos canais digitais. Chega-se à conclusão de que o problema radica na formação insuficiente dos funcionários.
3. S<sup>3</sup> – **Solução do problema:** nesta altura a organização já formulou o problema, já o estruturou e procede à validação de soluções. Confirmando-se que a hipótese de que a formação insuficiente dos funcionários é válida, a organização procederia a implementar um plano estratégico de formação intensiva para eles como solução. Surge a questão: como poderia validar-se essa opção? Simples, poder-se-ia realizar um projeto piloto num grupo de funcionários antes de aplicar a mudança em toda a AP, por exemplo.
4. S<sup>4</sup> – **Comunicação/venda da solução:** chegada esta fase, a solução precisa de ser apresentada e a sua eficácia será avaliada em termos de redução do tempo de resposta e a aumento da satisfação dos clientes (cidadãos). A organização bem poderia, nesta fase, usar os dados do projeto piloto para demonstrar a eficácia da solução proposta e incentivar a sua aplicação em mais âmbitos.

A vantagem desta metodologia radica na sua bondade de fornecer uma estrutura lógica para abordar problemas complexos e garantir que cada aspeto é tomado em consideração e testado. Não obstante, não é uma metodologia que possa ser aplicada a problemas que precisem de uma solução rápida ou quase imediata pois é demorada e em caso de não ser bem gerida e adaptada à dinâmica da AP pode ser obsoleta. Apresenta-se mais um exemplo para consolidação e validação desta metodologia na AP fruto de uma experiência pessoal nas urgências.

Exemplo: melhoria da eficiência nos serviços de urgência. A AP identifica que o tempo de espera nas urgências é excessivo e formula o problema como: “Tempos de espera muito prolongados nas urgências afetam a qualidade da atenção ao paciente”. Ao estruturar o problema, descobre-se que a demora se deve ao sistema de triagem ineficiente

e a uma gestão de recursos não otimizada. A solução proposta inclui a implementação de um novo sistema de triagem, mais eficaz e de uma estratégia de gestão acompanhada por consultoria externa, após realizar o projeto piloto, os resultados apresentam efetivamente uma redução no tempo de espera dos pacientes e um aumento na satisfação. Chegado o momento de vender a solução, esta se apresenta às entidades competentes como um caso de sucesso para que seja replicado. Constata-se que este enfoque ajuda não só a identificar e abordar problemas específicos se não também testar e comunicar eficazmente as soluções, alinhando-se com as necessidades e expectativas dos cidadãos e contribuindo a um melhor serviço público.

### **2.3 Liderança na Tomada de Decisões**

Quer no setor privado quer no setor público são necessárias pessoas capazes de exercer uma boa liderança. Aprende-se na faculdade e no trabalho que a liderança flui através das pessoas pela função mobilizadora que esta tem. No imenso e dinâmico campo da liderança, existem não centenas, mas milhares de obras dedicadas a explorar os seus diferentes matizes, desde o ramo empresarial, onde tem maior foco, até o ramo médico inclusive, basta ir ao PubMed, escrever a palavra “*leadership*” e ver que aparecem mais de 8000 artigos só no ano 2023<sup>20</sup>. Este ponto do trabalho não pretende extrair uma verdade universal, uma origem e muito menos um modelo “correto” da liderança, porque seria contraproducente, pelo contrário quer adentrar-se nesta riqueza de perspetivas e teorias existentes para seleccionar aquela em ressonância com os desafios e as necessidades únicas da Administração Pública Portuguesa, onde a importância de uma liderança efetiva se magnifica e torna-se imperativa.

A perspetiva a desenvolver-se baseia-se na sinergia entre as contribuições de Andrés Raya, diretor do programa de Liderança de pessoas e gestão de equipas na ESADE – Barcelona, e do Alexandre Havard, autor de vários livros, conferencista e aretólogo francês, especializado na liderança virtuosa. Raya aporta uma compreensão profunda de como a influência pessoal e profissional pode ser canalizada para atingir uma liderança efetiva, com ênfase da importância de desenvolver habilidades que permitam liderar equipas através do exemplo e a persuasão. O objetivo é complementar esta visão ao integrar a dimensão ética e as virtudes na liderança de Havard, que afirma que a excelência na gestão não pode ser autêntica sem um compromisso com os princípios

---

<sup>20</sup> <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/?term=leadership&filter=years.2023-2023>

morais e o desenvolvimento do caráter. Esta perspectiva será, ainda complementada com os conceitos de inteligência emocional e líder ressonante de Daniel Goleman, psicólogo, jornalista e autor de múltiplas obras orientadas às emoções na gestão e com os estudos sobre a neuroliderança de Richard Boyatzis, Kylie Rochford e Anthony Jack.

A organizações mudaram, evoluíram e passar de ser verticais a horizontais, priorizando a interconexão e o papel do líder como otimizador e catalisador entre os seus superiores, os seus colaterais e os seus superiores, isto é influência a 360°. Com isto, a liderança também tem de mudar e orientar-se ao poder da influência e capacidade de gerar confiança (Donet, 2017b). O líder de hoje deve saber gerir as suas emoções e as do seu entorno, isto é, deve ser capaz de influir nas pessoas através das emoções e criar as condições ideais para que os membros da sua equipa tirem o melhor de si, pois não é possível ser um bom líder sem influir e se um bom líder quer ter sucesso, este deve aprender a controlar menos e influir más (Havard, 2017 e Donet, 2017c). A seguir, apresentam-se quatro abordagens recomendadas para o líder na AP.

### 2.3.1 Influência sem Autoridade

Allan Cohen e David Bradford, expertos em liderança desenharam o modelo de influência sem autoridade, ou, *Cohen-Bradford Influence Model*, como foi oficialmente publicado no seu livro “*Influence Without Authority*” (*MindTools | Home*, s. f.). Estes dois expertos coincidem com o Andrés Donet e Alexandre Havard, mencionados anteriormente em que a autoridade, se não é bem exercida pode chegar a ser muito problemática nas organizações. Este modelo está estruturado em seis princípios (Donet, 2017c) que serão comparados com a liderança virtuosa de Havard (2017) a fim de comprovar a compatibilidade do modelo com a de um líder virtuoso. Posteriormente a viabilidade dos princípios na Administração Pública Portuguesa será avaliada com exemplos de aplicação.

- a. **Todos podem ajudar:** este primeiro passo implica ver a todas as partes como aliados potenciais, incluso aqueles que parecem contra ou adversos inicialmente, concordando com o papel de um líder virtuoso, que deve ser um visionário e um sonhador, o que implica ter uma perspectiva aberta e otimista a possibilidades de colaboração e melhoria dentro da sua equipa e organização. Esta visão alinha-se com o primeiro princípio em que a chave está em descobrir objetivos comuns que possam motivar uma aliança produtiva. A aplicação de este princípio na

Administração Pública Portuguesa pode ser crucial para abordar eficazmente os desafios interdepartamentais e problemas gerais que se apresentem na comunidade. Os líderes poderiam aplicar este princípio ao fomentar uma cultura de colaboração e promover a ideia de que todos os funcionários são aliados potenciais na resolução dos problemas. Ao identificar e articular objetivos comuns, será possível alinhar os interesses das diferentes partes interessadas, o que facilitará a cooperação e permitirá ao líder adotar uma abordagem unificada para resolver problemas.

- b. **Objetivos e metas claras:** deve-se definir o propósito da iniciativa e identificar os objetivos principais, que podem ser negociados e adaptados para conseguir apoio. Não obstante, devem ser também identificados os compromissos e sacrifícios que se está disposto a aceitar para atingi-los. Embora ambas visões concordem no facto de que perceber o “porque” detrás de cada ação é fundamental, o líder virtuoso põe mais ênfase em aderir-se a uma missão mais ampla e menos flexível que oriente todas as ações. Em outras palavras, os objetivos devem derivar-se da missão e não ao contrário. Para assegurar que a Administração Pública Portuguesa cumpre de forma efetiva a sua missão: prossecução do interesse público, é elementar que os líderes a desenvolvam e comuniquem de forma clara, garantindo que todos os funcionários percebem como o seu trabalho contribui ao interesse público. Adicionalmente, o líder deverá estabelecer objetivos estratégicos que apoiem diretamente a missão, para garantir que as ações da organização são coerentes com os valores que a fundamentam, e não comprometer ou pôr em risco o interesse coletivo.
- c. **Empatia:** este princípio implica um esforço por entender integralmente as perspetivas, responsabilidades e expectativas pessoais da parte interessada, sem deixar de parte a valoração do seu trabalho e tomando em consideração os benefícios que se poderiam obter. Isto coincide com o líder virtuoso, que deve inspirar, ensinar e arrastar mais do que empurrar, o que implica um alto grau de empatia e compreensão com as partes interessadas, ideais para motivar e dirigir de forma efetiva. No entanto, há um ponto onde ambas visões discordam: enquanto Cohen-Bradford estão centrados em perceber as perspetivas para identificar “moedas de troca” que facilitem a negociação e a influência, Harvard centra-se numa liderança autêntica e ética, orientada ao crescimento pessoal e profissional das partes interessadas. A diferença radica na finalidade da empatia,

para Cohen-Bradford é uma ferramenta para obter resultados, para Havard, é parte essencial do desenvolvimento virtuoso dos líderes e suas equipas. O líder na Administração Pública Portuguesa deve fomentar uma cultura de colaboração baseada na empatia entre colegas e departamentos para melhorar a eficiência e efetividade da organização. Ao reconhecer e valorar as opiniões, sugestões e comentários de cada funcionário cria-se por antonomásia um ambiente de trabalho mais positivo e produtivo. Esta ação pode ser aplicada pelo líder também para gerir os conflitos, o líder deve ser capaz de perceber as emoções das partes envolvidas (Havard, 2017a) e promover a harmonia e colaboração na comunidade. Em definitiva, a integração da empatia na gestão pública vai promover uma administração mais conectada e recetiva, que vai servir ao interesse público de forma genuína, compreensiva e ética. É muito mais provável que um funcionário que se sente feliz e valorizado sorria para o idoso que faz a mesma pergunta quatro vezes porque não percebe, que aquele que trabalha frustrado, incompreendido e infeliz.

- d. **Identificar a “moeda de troca”**: refere-se a qualquer elemento que tenha valor para o interessado, bem seja um benefício direto do programa/projeto, ou um reconhecimento profissional que possa derivar-se da sua participação. Enquanto Cohen-Bradford entendem a “moeda de troca” principalmente como uma ferramenta para facilitar negociações e atingir objetivos concretos, Havard entende que o desenvolvimento de virtudes e o crescimento pessoal são essenciais para uma liderança genuína e ético, além das transações ou negociações. No entanto, ambos coincidem na importância de reconhecer e promover o desenvolvimento pessoal e profissional dos membros da equipa. Este princípio é à simples vista o de mais fácil aplicação na AP pois é vital para melhorar a colaboração, motivação e eficiência na resolução de problemas e tomada de decisão. Identificar aquilo que é valioso para os funcionários permitirá adaptar as estratégias de incentivos e reconhecimentos (Azevedo et al., 2007). Por exemplo, o líder poderia criar um sistema de incentivos que não só reconheçam o rendimento baseado em resultados se não também o compromisso com a contribuição ao cidadão. Este reconhecimento poderia traduzir-se em programas para os funcionários, claro que, corresponderá ao líder da organização encontrar a “moeda de troca” que melhor se adegue. Integrar a compreensão e o uso deste princípio na Administração Pública Portuguesa poderia fortalecer as relações

dentro da organização e com os cidadãos, promovendo um ambiente de trabalho mais motivador e uma administração mais efetiva e orientada ao cidadão.

- e. **Avaliar a relação:** antes de avançar, é fulcral avaliar a qualidade da relação atual para determinar se é adequada para solicitar aquilo que se precisa ou se é preciso melhorar a relação ou procurar um mediador. Donet (2017c) recomenda que sejam utilizadas técnicas de escuta ativa e inteligência emocional para determinar a verdadeira qualidade da relação. Neste princípio quer Cohen-Bradford, quer Havard reconhecem a importância de avaliar e compreender a qualidade das relações dentro da organização. A única diferença entre ambos está no modo em que são percebidas as relações, enquanto para Cohen-Bradford as relações são vistas como um meio para negociar, obter alguma coisa e atingir um objetivo, para o líder virtuoso de Havard as relações são um meio para cultivar virtudes, independentemente das necessidades transacionais. Na Administração Pública Portuguesa, uma avaliação efetiva das relações pode ter um papel crítico na resolução de problemas e na tomada de decisões pois isto conseguiria assegurar que as interações produtivas e éticas entre os cidadãos e os funcionários se mantêm. É trabalho do líder da organização fomentar a confiança e a comunicação aberta para construir relações sólidas e confiáveis, o líder poderia, mas sem limitar-se a, por exemplo, propor que se realizem formações em inteligência emocional para os funcionários e que estes melhorem as suas habilidades e a organização assegure que as discrepâncias e desafios são dirigidos de forma eficaz.
- f. **Implementação e restituição:** o último passo implica atuar de forma que se demonstre a reciprocidade, mantendo uma atitude de respeito, empatia e gratidão, Donet (2017c) recomenda que, sempre que possível, se ofereça algo em troca pelo apoio recebido. Esta ideia de Cohen-Bradford coincide com o enfoque de Havard no sentido em que ambos valoram a importância da relação e o intercâmbio mútuo na liderança. Na Administração Pública Portuguesa a implementação deste princípio é indiscutivelmente crucial para garantir que as decisões e as políticas não só são efetivas, mas também justas e benéficas para todas as partes envolvidas. Para aplicar este princípio é preciso que o líder da organização garanta a transparência e a prestação de contas, no sentido a obrigatoriedade de apresentar resultados; procure estabelecer sistemas de incentivos que recompensem não só os resultados individuais, mas também departamentais; e finalmente

manter o ciclo de *feedback* a funcionar para fazer os ajustes necessários baseando-se em resultados concretos e mensuráveis.

Ao aplicar estes seis princípios a Administração Pública Portuguesa pode não só melhorar a eficiência e a efetividade dos seus processos, mas também fomentar um ambiente de confiança e cooperação mútua onde as decisões são vistas como justas e benéficas para todos os envolvidos. Estes princípios não só facilitam a resolução de problemas e a tomada de decisões num contexto complexo, mas também promove uma cultura organizacional que valora a transparência, a cooperação e o compromisso com a missão de prosseguir o interesse público. Embora o modelo de influência sem autoridade de Cohen-Bradford e a liderança virtuosa de Havard diferem nas suas abordagens e métodos, ambos coincidem na importância das relações e a empatia na prática da liderança. Juntos, formam um marco robusto que otimiza a resolução de problemas e tomada de decisão, assim como também enfatizam na importância do desenvolvimento moral dos funcionários.

### **2.3.2 Liderança Partilhada**

A liderança partilhada é, segundo Donet (2017b), uma abordagem que distribui a autoridade e a tomada de decisões entre os vários membros de uma organização, promovendo a colaboração e o apoderamento a todos os níveis para melhorar o rendimento e atingir os objetivos comuns da mesma. O mesmo autor refere que promover a liderança em todos os níveis da organização permite melhorar o rendimento geral, a questão que se coloca se este tipo de liderança pode ser aplicado no contexto da Administração Pública Portuguesa. É certo que a promoção de liderança nos empregados a todos os níveis pode parecer um desafio, particularmente devido às rigorosas regulações, como é o caso do Código do Procedimento Administrativo e a Constituição da República Portuguesa. No entanto, a implementação de uma liderança partilhada poderia ser uma estratégia valiosa para melhorar o rendimento geral e gerir as mudanças de forma mais efetiva e transparente.

Para que uma abordagem como esta pudesse funcionar de forma efetiva na Administração Pública Portuguesa, seria crucial definir claramente os objetivos e garantir total transparência na forma de participação dos membros. De igual forma contribuiria para o sucesso da mesma, especificar qual é a contribuição e os objetivos que se esperam de cada funcionário, caso esta não seja delimitada, a desmotivação poderia aumentar

significativamente. Tendo em conta as recomendações de Donet (2017b) para as empresas do setor privado, a chave para implementar de forma exitosa esta abordagem no setor público está no equilíbrio entre a liderança diretiva e participativa. Enquanto decisões macro podem requerer ficar nos níveis superiores, proporcionar margem aos funcionários para tarefas específicas dentro das suas competências poderia enriquecer a dinâmica organizacional e melhorar a eficiência.

### 2.3.3 Neuroliderança

A neuroliderança é um campo emergente que aplica as descobertas da neurociência ao estudo da liderança, procurando compreender como as funções cerebrais afetam a conduta e a tomada de decisão dos líderes. Esta disciplina baseia-se na premissa de que uma melhor compreensão dos processos neurológicos pode melhorar as habilidades da liderança (Ruiz-Rodriguez et al., 2023). Esta premissa é suportada pelo trabalho de Boyatzis, et al., (2014) que proporciona uma visão profunda sobre como a neurociência tem revelado uma divisão fundamental nos roles de liderança, destacando duas redes neuronais antagonistas: a Rede de Modo por Defeito (DMN) e a Rede de Modo de Tarefa (TPN). Estes conceitos não têm relação com a ideia de que certas funções cognitivas ou emocionais estão localizadas em um hemisfério específico do cérebro que tradicionalmente é explicada, alegando que o esquerdo é o analisador e o direito o sintetizador. Em vez disso, as DMN e TPN são redes neuronais que involucram múltiplas regiões distribuídas ao longo do cérebro, mostrando um padrão de conectividade funcional independentemente do lado do cérebro (Boyatzis, et al., 2014).

A DMN (*Default Mode Network* – Rede de modo por defeito) associa-se com tarefas que requerem introspeção, memória autobiográfica e consideração das perspetivas e emoções de outras pessoas, implicando áreas em ambos hemisférios que estão ativas durante estados de repouso ou reflexão interna (Boyatzis, et al., 2014). Esta Rede associa-se com a liderança socio-emocional. Por outro lado, a TPN (*Task Positive Network* – Rede Positiva de Tarefa) associa-se com tarefas que requerem atenção externa e concentração, incluindo atividades como resolver problemas, focar a atenção e tomar decisões. Esta Rede associa-se com a liderança orientada a tarefas (Boyatzis, et al., 2014). Para um líder na Administração Pública Portuguesa, principalmente no rol orientado à resolução de problemas e tomada de decisões, ambas redes são cruciais, mas a sua aplicação dependerá claro das circunstâncias específicas e os objetivos a curto e longo prazo. No entanto, sendo este o enfoque a TPN poderia ser mais relevante para tomar as decisões e resolver

os problemas de forma direta e eficiente, deixando a DMN para garantir que as decisões são consideradas e estão alinhadas com a missão da organização.

Donet (2015a) ressalta que a neurociência pode fundamentar práticas de liderança que impulsionam a motivação e o desenvolvimento dos colaboradores. Na Administração Pública Portuguesa, isto se traduz na adoção de estratégias de liderança que fazem ênfases na emotividade como motor da inspiração. Os líderes nela, enfrentam o reto constante de tomar decisões e resolver problemas de forma eficiente, implementar a neuroliderança neste entorno permitiria romper o paradigma de que na Administração Pública gestão é tradicional e esta tende a focar-se mais nos aspetos racionais, esquecendo as componentes emocionais, fundamentais para o sucesso do projeto (Donet 2015a). Integrar a neuroliderança na Administração Pública Portuguesa fomentaria uma abordagem mais holística que, em lugar de procurar unicamente atingir resultados eficientes, consideraria o impacto emocional das decisões nos funcionários e no cidadão.

Ao analisar como as bases biológicas da conduta e o funcionamento do cérebro influem na dinâmica da liderança, o líder verá a sua capacidade para motivar melhorada e se assegurará de que as decisões que toma são mais inclusivas e consideradas. Além disso, o líder desempenhará um rol crucial na gestão da felicidade da equipa pois a neuroliderança tem potencial suficiente para influir positivamente na cultura organizacional, a produtividade e a inovação, ao fomentar um ambiente de trabalho positivo (Ruiz-Rodriguez et al., 2023).

#### **2.3.4 Liderança Ressonante**

Quando a missão, cultura e valores da organização coincidem com algum dos pilares das pessoas que trabalham nela se produz uma relação de ressonância, situação ótima que faz que essas pessoas trabalhem melhor e com finalidades comuns às da empresa, ou seja, ambas partes caminham no mesmo sentido (Goleman, et al., (2016). Na Administração Pública Portuguesa, onde a cultura organizacional é em geral rígida e estritamente influenciada por regulações e procedimentos formais, criar ressonância entre a missão, cultura e valores da organização com os princípios pessoais dos funcionários é essencial, para o líder atingir isto deverá desenvolver uma compreensão profunda e encontrar pontos de ligação entre o que a organização e os funcionários querem. Além disso, o líder na Administração Pública deve trabalhar em ser modelo a seguir (Harvard, 2017) da ressonância que procurar criar, demonstrando como os valores se podem viver

diariamente dentro da organização, isto não só inspirará confiança e credibilidade, mas também se estabelecerá como modelo a seguir para cada um dos funcionários (Donet, 2015d).

Atingir a ressonância numa organização depende da inteligência emocional dos seus líderes, e para que o líder possa criar uma organização ressonante deve ser capaz de criar grupos emocionalmente inteligentes (Goleman, et al., 2016). Não obstante, a organização da Administração Pública Portuguesa não está desenhada para promover mudanças, afirmação fundamentada nos vários motivos estruturais e culturais característicos deste tipo de organizações (Burke, 2002). Um dos principais obstáculos radica nas regulações e na burocracia estrita que regem as operações das entidades públicas, estas regulações, que vão desde concursos e procedimentos de contratação (Carapeto, et al., 2005) até a gestão dos projetos, podem limitar a flexibilidade e agilidade com que se implementam mudanças, fazendo com que o processo lento e complexo. Além disso, a cultura de risco adverso que frequentemente prevalece na Administração Pública (Azevedo, et al., 2007) pode atuar como um impedimento para a inovação e a mudança, o temor a cometer erros que possam ter repercussões políticas e públicas significativas pode levar a preferência por manter o “*status quo*”<sup>21</sup> em lugar de procurar novas soluções ou abordagens que possam perceber-se como arriscadas.

O ritmo lento das mudanças políticas também representa um grande desafio, as decisões na Administração Pública Portuguesa requerem aprovações múltiplas e estão sujeitas a ciclos políticos e mudanças na liderança, como é o caso dos Ministérios (Azevedo, et al. 2007), por exemplo. Isto pode abrandar ainda mais o processo de mudança e dificultar a implementação de iniciativas inovadoras dentro das organizações. Também acontece que, a diferença do setor privado, onde a concorrência e a procura de benefícios atuam como um poderoso impulsor da mudança e a inovação (Garrett et al., 2018), na Administração Pública os incentivos para melhorar são menos diretos e tangíveis pela falta de um entorno competitivo que reduz a pressão para adaptar-se ou inovar, o que obstaculiza os esforços do líder por melhorar e modernizar as práticas habituais (ISCSP, 2000). Em definitiva, implementar mudanças na AP representa

---

<sup>21</sup> Estado atual das coisas. *the status quo*. (2024). <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english-portuguese/status-quo>. Neste contexto se refere ao estado atual das operações.

enfrentar uma série de desafios que requerem uma abordagem cuidadosamente planejada e colaborativa que tenha em consideração as suas complexidades particulares.

Qualquer processo de desenvolvimento que se queira introduzir numa organização deve ir além do nível individual e deve ter em consideração quer a realidade emocional, quer a cultura empresarial (Donet, 2015d e Goleman, et al., 2016). De não se cumprir esta premissa, o líder corre o risco de que as suas boas intenções na hora de promover uma mudança ou uma nova aprendizagem não se plassem nos resultados finais desse processo. É por isso que Goleman, et al. (2016) refere que se deve ter presente a cultura da organização antes de tentar promover uma mudança, além disso, não se pode esperar que só um líder seja o encarregue de produzir essa mudança, obviar essa questão pode levar ao fracasso as iniciativas de desenvolvimento de liderança. Se não se tem em consideração o poder que a cultura organizacional tem, pode-se incorrer nos seguintes erros (Goleman, et al., 2016) que serão aplicados do contexto empresarial à Administração Pública Portuguesa:

- **Ignorar o contexto atual da organização:** os programas de desenvolvimento devem ser conscientes de que a aprendizagem e a implementação de mudanças requerem adaptar-se ao ambiente existente. Não se pode pressupor que a cultura organizacional vai-se ajustar automaticamente ao processo de mudança. Na Administração Pública Portuguesa, isto significa trabalhar dentro do marco jurídico e normativo existente para fomentar a mudança.

- **Limitar a mudança à dimensão individual:** uma mudança significativa vá mais além da transformação pessoal. Deve involucrar também as dinâmicas grupais e a cultura global da organização. Para os líderes na Administração Pública Portuguesa, isto implica não só guiar a mudança individual, mas também modelar e reforçar novas normas e práticas que estejam alinhadas com os valores e objetivos organizacionais.

- **Iniciar a mudança desde um nível inadequado:** uma iniciativa de mudança efetiva deve começar desde o topo da organização e converter-se numa prioridade estratégica. Na Administração Pública Portuguesa, isto significa que os líderes devem proporcionar a visão e o respaldo necessário para impulsionar uma transformação real na organização.

- **Falta de uma linguagem comum de liderança:** é essencial que se desenvolva uma linguagem de liderança que reflita e promova a inteligência emocional e as práticas

ressonantes. Na Administração Pública Portuguesa, o líder deve fazer uso de um vocabulário emocionalmente inteligente (Donet, 2015d) que expresse a visão daquilo que se pretende.

Por tanto, dá-se a seguinte recomendação dos autores Boyatzis, Goleman e McKee (2016): “Há que ter em conta que a inercia da cultura de uma organização é muito forte e são muitos os núcleos de resistência à mudança. Um líder sozinho não pode transformar a cultura de toda uma organização, e para que a nova visão termine instaurando-se, deve generalizar-se a todos os níveis”.

## **2.4 Papel do *feedback* na Tomada de Decisões**

Stone & Heen (2014) definem o *feedback* como qualquer informação recebida sobre si mesmo, incluindo aprendizagens de experiências pessoais e de outras pessoas, abarcando desde avaliações formais até comentários mais subtis sobre comportamento ou desempenho. Num contexto de rápidas mudanças e demandas crescentes de transparência e eficácia, a capacidade para adaptar-se e responder de forma efetiva é crítica, como foi referido anteriormente, fundamental para esta capacidade é o papel do *feedback* no processo de tomada de decisão e resolução de problemas.

Sabe-se muito bem que o *feedback* está focado em melhorar as relações e o rendimento das pessoas e em palavras dos mesmos autores, é fundamental para o desenvolvimento pessoal e profissional, oferecendo perspetivas chave sobre como os outros vêm a uma pessoa e como as suas ações impactam a outros. No entanto, muitas vezes é problemático porque os líderes não sabem dar um *feedback* efetivo ou os subordinados não sentem que possam utilizar o *feedback* que recebem dos seus superiores (Phoel, 2014).

### **2.4.1 Modelo *SBI* (*Situation, Behavior, Impact*)**

Neste contexto de adaptação e de respostas eficazes, o modelo SBI (Situação-Comportamento-Impacto) proposto pelo *Center for Creative Leadership* oferece uma ferramenta valiosa. Este modelo enfatiza a importância de descrever especificamente a situação e o comportamento observado, para logo descrever o impacto que esse comportamento teve noutros ou na organização a constituição deste modelo para dar *feedback* é a seguinte (Staff, 2022):

- **Situação (*Situation*):** explicar o contexto em que aconteceu a ação da qual se vai falar. Deve-se evitar mencionar esta ação como algo habitual (falar de forma generalizada) ou dizer a palavra “sempre” para impedir que a pessoa que recebe o *feedback* fique à defensiva. Por isso, é conveniente comunicar expressamente o momento em que se produziu essa ação.

- **Comportamento (*Behaviour*):** limitar-se aos factos, descrever o que aconteceu sem inserir opiniões, valorações subjetivas ou juízos de valor, só se devem contar os factos objetivos.

- **Impacto (*Impact*):** explicar o impacto, positivo ou negativo, que a ação dessa pessoa teve na pessoa que brinda o *feedback*, em outras pessoas, na organização, no projeto, etc.

Junto a este modelo também se encontra o dos três acionadores de Stone & Heen (2014), especialmente relevante na relação com a importância e o controlo do *feedback* na tomada de decisões e resolução de problemas na Administração Pública Portuguesa. Os autores identificam que existem três tipos principais de “acionadores” de *feedback* que afetam o como as pessoas recebem e processam as críticas ou sugestões:

- **Acionadores de verdade:** se ativam quando o *feedback* parece incorreto ou injusto, a chave para controlar estes acionadores é verificar a precisão do *feedback* e abrir à possibilidade de que exista algum elemento que seja verdade, mesmo que no início pareça incorreto.

- **Acionadores de relação:** se ativam quando o *feedback* é dado por alguém com quem se tem uma relação complicada, o que pode fazer com que o *feedback* seja mais difícil de aceitar. Os autores sugerem trabalhar em separar o *feedback* dos problemas de relação para poder avaliar a crítica de forma mais objetiva.

- **Acionadores de identidade:** se ativam quando o *feedback* ameaça a identidade da pessoa. Controlar estes acionadores implica trabalhar na autoestima e em como integrar o *feedback* na autoimagem, já que este pode afetar profundamente a visão própria que se tem.

Após ter sido explorado o modelo SBI e a sua aplicação prática para entregar *feedback* claro e estruturado, é essencial que seja vinculada esta ferramenta com os acionadores de *feedback* descritos por Stone e Henn (2014). O modelo SBI, ao requerer

uma descrição precisa da situação e do comportamento observado, pode ser especialmente útil para mitigar os ‘Accionadores de verdade’, já que se enfatiza a objetividade e os comentários centram-se em factos específicos, o que reduz as perceções de juízo ou injustiça.

No contexto dos accionadores de relação, a componente de ‘Impacto’ do modelo SBI permite aos líderes da Administração Pública Portuguesa explicar como certos comportamentos afetam à equipa e aos objetivos organizacionais, por exemplo. Isto pode ajudar a que, quem recebe o feedback não esteja tão à defensiva e a mostrar que este não é pessoal e contra a pessoa senão que está orientado a melhoras concretas. Finalmente, para os accionadores de identidade, ao deixar claro o ‘impacto’ e ligá-lo diretamente com comportamentos objetivos e não com a pessoa em si, o modelo SBI ajuda aos funcionários a olhar para o *feedback* como uma oportunidade para o desenvolvimento pessoal e profissional em lugar de uma ameaça contra a sua autoestima. Esta abordagem não só contextualiza os conceitos teóricos dentro de um marco prático à Administração Pública, mas também demonstra como podem interatuar para melhorar a comunicação e a efetividade organizacional.

Donet (2015e) propõe uma lista chave para compreender como se pode construir um *feedback* construtivo para a pessoa a quem vai dirigido e permita ao líder tomar decisões fundamentadas, embora esta lista esteja orientada ao ramo empresarial privado, podem ser igualmente aplicadas pelos líderes na gestão pública com o fim de melhorar a eficiência e eficácia nos seus processos.

1. **Os factos em primeiro lugar:** o *feedback* deve basear-se em factos concretos, observações diretas e experiências específicas, evitando julgar as características pessoais ou atribuir intenções negativas.
2. **Bilateralidade:** o *feedback* deve ser direto e pessoal, utilizando a primeira pessoa do singular para evitar opiniões de terceiros e manter a discussão centrada na relação direta entre quem o dá e quem o recebe. O autor recomenda que não se partilhem pormenores do *feedback* com outros para manter a sua confidencialidade.
3. **Não aguardar muito:** é mais efetivo entregar o *feedback* o mais perto possível do momento do comportamento observado para reforçar o seu valor pedagógico. Não obstante, é crucial que o líder considere o estado emocional e a disposição do recetor para receber o *feedback*, evitando momentos de alta tensão ou stress e aguardando um mais calmo.

4. **Pedir licença:** antes de oferecer *feedback*, o ideal é pedir licença para o fazer, isto permite que o recetor se prepare para receber esse *feedback* e decidir se está num estado emocional adequado para o aceitar. Se o recetor não deseja ouvi-lo nesse momento, recomenda o autor, não se deve tomar como um ataque pessoal.
5. **Encontrar o melhor meio:** é fundamental selecionar o medio de comunicação apropriado para o *feedback*, e evitar canais que possam limitar a capacidade de expressão completa, como os e-mails e as mensagens. O autor aceita, no entanto, que na impossibilidade de *feedback* em pessoa, se faça através de canais que permitam o uso da linguagem não verbal ou parte dela.
6. **Aproveitar o valor das perguntas:** quando o *feedback* é entregue em forma de perguntas, outorga-se-lhe ao recetor a oportunidade de refletir ativamente sobre as suas ações, de forma a fomentar uma compreensão mais profunda e uma resposta mais autónoma. Isto vai estimular o pensamento crítico e incentivar à pessoa a encontrar a solução por si própria ao problema.
7. **Com delicadeza, mas com firmeza:** é certo que a empatia é fundamental sobretudo quando de correções se trata, o *feedback* deve combinar quer firmeza quer delicadeza para garantir que a mensagem não se perde com indiretas ou informações vagas.
8. **Aceitar e pedir *feedback*:** fomentar um intercambio de *feedback* enriquece a comunicação e o desenvolvimento pessoal e profissional. O autor ressalta que solicitá-lo, após tê-lo proporcionado, pode incrementar consideravelmente o respeito mútuo e a melhora continua das atividades.
9. **O *feedback* positivo:** é crucial que os líderes na AP se foquem neste tipo de *feedbacks*, que é mais motivador e efetivo para o desenvolvimento dos funcionários do que o negativo. Essa tendência das pessoas de estar à defensiva ante um possível *feedback* tem de ser mitigada para que um ambiente de aprendizagem e melhoras continuas possa dominar.

Assim, evidencia-se como o *feedback* estruturado e conscientemente aplicado é fundamental na AP e pode melhorar a tomada de decisão e resolução de problemas. Ao implementar o modelo SBI e reconhecer os disparadores de *feedback* de Stone & Heen, o líder pode melhorar significativamente a comunicação e a eficiência operacional. Este enfoque integral, somado às estratégias de Donet otimizam as funções administrativas e promovem uma cultura de melhoria continua na organização. O *feedback* ajuda aos líderes e aos funcionários a tomar melhores decisões pela visão clara e específica das

operações e o rendimento individual que este oferece. Ao proporcionar informação pormenorizada, como se explicou neste apartado, os funcionários compreendem melhor o seu rol e como as suas ações influem na organização, facilitando assim decisões fundamentadas e coerentes com o que é pretendido.

## **2.5 Barreiras que dificultam a Resolução de Problemas**

### **2.5.1 Resistência à Mudança**

Todos, sem exceção, apresentam aversão às mudanças, mesmo que sejam mínimas, daí que seja um fenómeno amplamente reconhecido nas organizações. Custa mudar de escritório, sair da zona de conforto, começar a fazer uma atividade nova ou ter de começar de novo um processo. Para fazer frente a isto, os líderes das organizações devem apelar à valoração das contribuições dos funcionários e o seu bem-estar para diminuir a sua resistência, a isto, soma-se o facto de que quando os funcionários sentem que a sua relação com o líder é positiva, justa e uma âncora que garante o apoio, é mais provável que estes aceitem e se comprometam a mudanças propostas, mesmo que sejam complexas ou em contextos totalmente diferentes (Jain et al., 2018).

Estas afirmações são suportadas por outro estudo feito três anos depois onde se posicionou a resistência não só como uma barreira, mas também como uma perspetiva de diagnóstico que procura compreender por que as pessoas nas organizações se resistem às mudanças necessárias para a adaptação e o progresso (Rehman et al., 2021). Este estudo ratifica a importância da relação do líder com os funcionários e sugere que perceber e abordar as dinâmicas individuais e grupais dentro da organização é chave para diminuir a resistência às mudanças, implementando, por exemplo, estratégias que incluam: comunicação eficaz, envolvimento ativo dos funcionários nos processos e a promoção de um ambiente de apoio.

No contexto da Administração Pública Portuguesa, aplicar estas metodologias poderia traduzir-se em, não se limitando a: programas de formação; políticas de gestão da mudança muito bem definidas e uma comunicação bilateral e transparente e entre o líder e os funcionários, de modo a garantir que as mudanças são bem aceites com toda a fundamentação necessária. Assim, a resolução de problemas torna-se mais eficaz em todos os níveis da organização.

### **2.5.2 Carga de trabalho excessiva e *burnout***

A carga excessiva de trabalho é uma realidade que afeta direta e indiretamente às organizações, indiferentemente de serem públicas ou não, e embora o setor público cumpra menos horas que o setor privado (Neves, 2020), a quantidade de horas não é diretamente proporcional a uma carga de trabalho excessiva. Este ponto baseia-se uma série de investigações que exploram a ligação entre o *burnout*, a carga excessiva de trabalho, o seu impacto direto na produtividade e como afeta esta tríade à resolução efetiva de problemas nas organizações. O estudo de Baruch-Feldman et al. (2002) concluiu que o suporte de diferentes fontes, como a família, os colegas de trabalho e as chefias estão negativamente associados ao *burnout* e positivamente com a satisfação e produtividade laboral, sublinhando a importância de um ambiente de trabalho de apoio para contra restar estes efeitos e promover o bem-estar dos funcionários.

Estes resultados viriam ser confirmados nos estudos de Dewa et al. (2014) nos quais se identificaria após o estudo de 870 obras entre 2002 e 2012, que o *burnout* se associa negativamente com um abanico de indicadores de produtividade, que leva a uma diminuição significativa na eficiência e na efetividade. Estas descobertas apresentadas reforçam a compreensão de que a carga de trabalho excessiva e o *burnout* resultante são problemas significativos que afetam não só a saúde emocional dos funcionários, mas também o seu rendimento, produtividade.

Além disso, Amer et al. (2022) destaca e conclui que é o esgotamento emocional a componente mais crítica do *burnout* e associa-se diretamente com uma diminuição da produtividade, observada na quantidade de trabalho realizado (menor) e na qualidade do mesmo (também menor) de 240 trabalhadores de uma entidade pública. À luz desta evidência, é imperativo que as organizações da Administração Pública Portuguesa adotem medidas proativas, não para gerir a carga de trabalho, porque assume-me que 35 horas serão razoáveis, mas para promover um ambiente laboral que fomente a satisfação dos funcionários e permita conciliar o trabalho com a vida pessoal a fim de assegurar um rendimento adequado ao momento de resolver problemas quando estes apareçam.

### **2.5.3 A Procrastinação**

Procrastinar não é mais do que adiar algo que se tem de fazer, Klingsieck (2013) define este termo como “atraso voluntário de uma atividade intencionada necessária ou importante, apesar de antecipar possíveis consequências negativas que superam as positivas”. Esta autora especializada no comportamento e com mais de uma dezena de

obras dedicadas à origem, consequências e tratamentos do mesmo, refere que este atraso é irracional e costuma ir acompanhado de mal-estar subjetivo. Por outro lado, Svartdal et al. (2018) ratifica a Klingsieck ao explorar e definir a procrastinação como um atraso comportamental, descrevendo que os procrastinadores diferem dos não procrastinadores na implementação de comportamentos intencionados, enfatizando a irracionalidade do comportamento porque o procrastinador é meramente consciente de que o atraso vai resultar em consequências negativas. Sublinha-se que este comportamento não deve confundir-se com preguiça, pois o primeiro adia por fazer outra coisa, o segundo simplesmente decide só fazer quando quiser (Misailidis, 2023).

A neurociência não passa despercebida para estudar este comportamento e diz que o fundamento deste radica em que as áreas da dor do cérebro se ativam quando se trata de uma tarefa que se quer evitar, daí que a atenção vá a outros sítios e se concentre em atividades prazenteiras que brindem alívio rápido para essa dor (Fisa, 2010). Um comportamento como este afeta direta e negativamente o bem-estar e a produtividade de um funcionário, sobretudo a nível de deficiências na resolução de problemas e execução de trabalhos. Além disso, no contexto da Administração Pública Portuguesa, este tipo de comportamento pode e muitas vezes leva a ineficiências significativas e à perda de oportunidades críticas para a implementação de processos e prestação célere e dirigente de serviços.

Misaidilis (2023) afirma, inclusive, que os prejuízos da procrastinação, além de que no âmbito profissional podem levar a dificuldades para cumprir prazos, diminuir a produtividade, produzir um desenvolvimento profissional estancado e ainda afetar as relações laborais, no âmbito pessoal provoca desânimo, culpabilidade, falta de energia e ansiedade, deteriorando seriamente a qualidade de vida. As causas em que os três autores mencionados anteriormente coincidem são unânimes: falta de disciplina, insegurança, perfeccionismo, excesso de confiança, falta de organização e falta de capacidade de gestão de tempo.

#### **2.5.4 Como combater a Procrastinação nas Organizações**

Perante os desafios significativos que a procrastinação representa para bem-estar, quer no âmbito profissional, quer pessoal, Klingsieck (2013) recomenda estratégias de autogestão e técnicas cognitivo-comportamentais para combater a procrastinação e propõe o estabelecimento de objetivos claros e atingíveis; melhoria da organização do

tempo; e uso de recompensas para fortalecer a motivação com o fim de melhorar a regulação emocional e comportamental, chaves para superar a procrastinação. Da mesma forma, Fisa (2020) propõe 4 ferramentas que serão aplicadas à Administração Pública Portuguesa de modo que o líder possa guiar aos funcionários e que estes sejam mais produtivos e eficazes ao momento de resolver problemas:

**Ferramenta 1 - O método *pomodoro*:** é uma técnica efetiva que descompõe o trabalho em horas, dividindo cada hora em duas partes de 25 minutos de trabalho com duas partes de 5 minutos de descanso. É um método que ajuda a manter a concentração, minimiza o esgotamento e facilita a gestão de projetos prolongados ou complexos. O líder poderia afixar cartazes que expliquem esta metodologia, realizar formações ou bem adquirindo um pomodoro para cada funcionário e o colocar nas suas respetivas de trabalho, para que indiretamente possa induzir aos funcionários a utilizá-lo quando estejam a sentir que não são suficientemente produtivos.

**Ferramenta 2 – Visualizar o estado de bem-estar posterior:** consiste em visualizar-se depois de feita a tarefa que se estava a evitar de forma a receber um “alívio” que pode impulsar a concentrar-se nela. Para implementar esta ferramenta, o líder poderia organizar sessões de prática onde ensine aos funcionários a praticar a visualização produtiva, ajudando-lhes a criar uma imagem nítida de como vão se sentir quando lograrem os objetivos. Da mesma forma o líder poderia promover a partilha de histórias de sucesso dentro da organização para ilustrar como a visualização tem ajudado a outros a melhorar a produtividade e satisfação laboral.

**Ferramenta 3 – Ligar a tarefa evitada a um prémio:** consiste em associar a finalização de tarefas ou projetos desafiantes com uma recompensa, criando um incentivo imediato e tangível que crie motivação nos funcionários desde o início. Daqui surgem duas interessantes possibilidades: a primeira, o líder poderia propor um sistema onde os funcionários recebam pequenos incentivos, por exemplo, deixar a caixa de correio se e-mails para responder ou não ter processos atrasados permitiria ter a possibilidade de sair mais cedo. A segunda, se o líder pretender ser mais rigoroso, estabelecer um programa de recompensas que inclua diferentes níveis de incentivos baseados na complexidade/importância da tarefa/projeto concluído, isto fomentaria um ambiente de trabalho mais dinâmico e motivador, onde os funcionários sentem-se valorados pelos seus esforços e mais dispostos a revolver problemas por muito complexos que estes sejam.

**Ferramenta 4 – Contratos:** consiste em fixar datas de entrega, consigo próprio ou em público, de modo que a pressão em não falhar atue como um motor que impulse a vencer a procrastinação. Para pôr em prática esta ferramenta, o líder na Administração Pública Portuguesa poderia organizar reuniões regulares onde os funcionários se comprometam publicamente a atingir centros objetivos, cumprir com certas tarefas ou bem completar projetos em datas específicas.

Abordar a procrastinação na Administração Pública requer de uma abordagem que combine técnicas comprovadas e criatividade na sua aplicação, desta forma pode-se assegurar que as organizações enfrentam os seus desafios de forma efetivas e estão preparados para resolver os problemas vindouros sem qualquer tipo de constrangimento.

## **2.6 A criatividade na Resolução de Problemas**

A criatividade é um conceito elusivo e multifacetado sem uma definição clara devido à falta de consenso que cada teoria com diferentes aspetos destaca. Apesar de que seja impossível proporcionar uma definição que satisfaça todas as perspetivas, apresentam-se a abordagem de vários autores para reflexão. Csikszentmihályi (1996) concebe a criatividade como um processo sistémico e social pelo qual um individuo introduz uma novidade num sistema cultura que tem regras e tradições estabelecidas, e essa novidade logo é avaliada e validada por um grupo de expertos. Numa abordagem complementar, Lehrer (2012) propõe que a criatividade não simplesmente o resultado de inspirações ou forças externas, mas sim um conjunto de processos de pensamento distintos que todos podemos apreender a utilizar de forma mais eficaz.

A criatividade trata-se da habilidade para imaginar o que nunca existiu e nos permite reinventar continuamente a nossa realidade através de ideias que parecem surgir da nada, não obstante estas ideias são quase na sua maioria precedidas por um árduo trabalho mental, habitualmente marcado por um ponto de estagnação ou frustração. Catmull & Wallace, 2014 enfatizam que a criatividade é um processo ativo que resulta de decisões conscientes para gerar novos resultados, que a verdadeira criatividade involucra navegar por caminhos desconhecidos e ainda que a criatividade implica um equilíbrio entre o conhecido e o desconhecido, encontrando um ponto ótimo onde pode surgir a originalidade.

Serrano (2004) por outro lado, na sua extensa avaliação das definições de criatividade, analisou a perspetiva de 29 autores diferentes e concluiu que a criatividade

é um processo mental complexo que supõe: atitudes, experiências, combinatória, originalidade e jogo, para lograr uma produção ou aportação diferente ao que já existia. Finalmente, para Huidobro (2004). A criatividade consiste em transformar radicalmente um estado anterior, para o qual é necessário perceber uma falha ou uma lacuna no conhecimento, sendo um processo que combina o pensar com o sentir. Estas perspectivas proporcionam uma visão integral que sublinha e destaca a complexidade da criatividade, não obstante, também existe uma componente biológica que intervêm nela.

Embora fisicamente todos os cérebros possam ser iguais, a realidade é que cada cérebro é surpreendentemente diferente do resto. O conectoma, a complexa rede de conexões neuronais, varia de pessoa a pessoa, assim afirma Olaf Sporns, distinguido professor da Universidade de Indiana, quem tem contribuído significativamente ao estudo e entendimento do conectoma. A investigação de Sporns revelou que, apesar de partilhar estruturas básicas, a estrutura do cérebro mostra uma notável variabilidade entre indivíduos, esta diversidade é crucial para perceber como as diferenças no conectoma podem impactar a capacidade criativa porque a criatividade vê-se afetada por como estão conectadas e funcionam as diferentes áreas cerebrais.

Além disto, destaca que a neuroplasticidade, capacidade que tem o cérebro para regenerar-se e criar novas conexões neuronais que incorporam e fixam novas aprendizagens, joga um papel fundamental neste contexto ao ser essencial para o desenvolvimento criativo, permitindo uma continua adaptação e aprendizagem ao longo da vida. (Sporns, et al., 2005; Sporns, 2011; Sporns, 2013). Indiferentemente da definição que se aplique à criatividade, reconhece-se em todas a capacidade de estabelecer conexões, combinar ideias e associá-las.

Sabido isto, é pertinente explicar que proporciona a criatividade e por que se lhe deve dar importância. Em palavras do especialista em criatividade Marina (2013) a criatividade brinda sete (7) benefícios que transformam quer o desenvolvimento pessoal como pessoal. Em primeiro lugar, destaca-se como um motor vital que impulsa a atividade mental e combate a passividade, isto não só amplia as possibilidades, mas também melhor o estado de ânimo e permite experimentar o prazer do progresso. Em segundo lugar, a criatividade manifesta-se na capacidade de expressar pensamentos e emoções, não só de forma verbal mas também através de criações artísticas, produtivas ou intelectuais.

Em terceiro lugar, facilita a invenção e o descobrimento, animando a explorar mais além das experiências atuais e enfrentar a monotonia com inovação, esta capacidade de inovação é crucial, sobretudo quando surgem sentimentos de incapacidade para agir perante problemas. O quarto benefício é que a criatividade abre portas a novas possibilidades e alternativas. O quinto é a abertura mental que proporciona, isto facilita a compreensão de diferentes pontos de vista, apaga a rigidez mental e estimula a capacidade de tolerar a ambiguidade, a incerteza e a novidade. O sexto benefício é que a criatividade estimula o pensamento crítico e permite questionar situações idênticas desde perspetivas diferentes. O último benefício é a autonomia que requer e reforça a criatividade para confrontar os desafios diários e liderar as mudanças que vão acontecendo ao longo do caminho.

Embora sejam vários os benefícios da criatividade, esta pode ver-se obstaculizada para os funcionários e os líderes na Administração Pública Portuguesa. A burocracia e a necessidade de aderir-se a procedimentos já estabelecidos restringe quase na sua totalidade a capacidade para explorar e desenvolver ideias inovadoras que, pela sua natureza de origem, demandam uma maior quantidade de tempo para serem desenvolvidas. Além disso, a estrutura hierárquica típica das organizações da Administração Pública Portuguesa pode fazer com que os funcionários duvidem das suas capacidades e sentam que devido à sua posição não são capazes de propor ideias ou soluções inovadoras, isto agrava-se ainda mais quando se combina com falta de motivação, pois um funcionário que percebe que não há nenhum incentivo positivo e real para inovar, provavelmente não vai ter preocupação em fazê-lo.

Isto ressalta o grande desafio que os líderes na Administração Pública Portuguesa têm nas suas mãos, devem criar um ambiente de trabalho que reconheça a importância da criatividade, a fomenta e faça com que os funcionários se sentam livres e capazes de expressar novas ideias quando assim o entenderem.

### **2.6.1 Implementação da Criatividade**

A criatividade estimulada pelo líder não pode ficar na mente dos funcionários ou num papel sobre a secretária, é necessário pô-la em prática e isto se consegue através da inovação, uma condiz à outra. Criatividade é pensar em coisas novas, inovação é fazer coisas novas, as ideias são inúteis a menos de que sejam usadas, a prova do seu valor está na sua implementação, e é necessário que, quando os líderes da Administração Pública

Portuguesa passem das ideias à ação, façam partícipes da implementação destas ideias às pessoas criativas que as criaram e propuseram para evitar que esta fracasse e para compensar o facto de não poderem visar mecanismos de incentivos ou outros mecanismos de motivação sobre estes funcionários (Levitt, 2002 e Azevedo et al. 2007).

É imperativo para a Administração Pública Portuguesa inovar porque há cada vez mais problemas emergentes, quer em número, quer em complexidade e não deixam de surgir ferramentas que permitam o resolver. Cornella (2019) refere que as empresas inovam porque existe concorrência, na Administração Pública, esta necessidade claramente não é a mesma, no entanto, os cidadãos, que assumem o duplo papel de contribuintes e beneficiários, são cada vez mais exigentes, por isso torna-se imperativo colocar a inovação como uma prioridade embora se apresente desafiante, principalmente naquelas organizações marcadas por uma cultura organizacional conservadora; que são consumidas pela rigidez burocrática; e que estão sob pressões políticas ou mudanças de administração (Sánchez et al. 2013)

A criatividade e a inovação atuam de forma similar à evolução biológica, selecionam as inovações benéficas para a sua perpetuação e descartam as que não, de forma a impulsar a evolução ao longo do tempo (Csíkszentmihályi, 1996). A mesma coisa acontece com as organizações, ou inovam ou serão inovadas e substituídas. Se bem que a urgência e a pressão na Administração Pública não atingem o mesmo nível que no setor privado, não se deve obviar que quanto melhor operar e mais eficiente for, melhor será a qualidade de vida dos cidadãos e melhor posicionado estará o Estado. Para exemplificar a aplicação da criatividade e a inovação na Administração Pública Portuguesa, propõe-se *Design Thinking*, uma metodologia centrada nas pessoas e nas suas necessidades que utiliza elementos de desenho para inovar em cinco passos (Brown, 2008):

1. **Simpatizar com o usuário:** na Administração Pública, os usuários são os cidadãos. Este passo implica compreender as necessidades, problemas e experiências dos cidadãos. Isto pode-se lograr a través de entrevistas, por exemplo, incluindo a pessoas com diferentes necessidades e expectativas dos serviços públicos. Por exemplo, perceber como os diferentes grupos de pessoas utilizam o transporte público pode revelar barreiras que não são evidentes para o legislador.
2. **Definir bem o desafio:** este passo consiste em sintetizar as observações obtidas no passo anterior para formular claramente o desafio que a Administração Pública

deve abordar. Por exemplo, o desafio pode ser, como melhorar a acessibilidade aos transportes públicos para os idosos.

3. **Ideias propostas para solucionar o desafio:** neste passo, os funcionários públicos geram uma variedade de ideias para solucionar os desafios identificados, através por exemplo de sessões de *brainstorming*, que inclua a pessoas de várias pessoas de diferentes departamentos. As ideias podem várias desde o redesenho das paragens de transporte para que sejam mais acessíveis para os idosos, até a implementação de rampas automáticas nos autocarros.
4. **Prototipagem das propostas:** na Administração Pública poderia implicar desenvolver versões piloto das ideias propostas. Por exemplo, poderia ser criado um protótipo de uma nova paragem de autocarro com bancos ergonômicos e informações muito mais claras e acessíveis. Além disso, poder-se-ia instalar rampas automáticas em alguns autocarros numa linha específica para testar a sua eficácia e a sua recetividade.
5. **Teste para validar as propostas:** o último passo é testar os protótipos em condições reais para validar as soluções, isso envolveria observar e recolher *feedback* dos idosos que utilizam as instalações e os autocarros modificados. Com a recolção destes dados se refinariam ainda mais os projetos antes de seres implementados a grande escala, garantindo que as soluções respondem às necessidades dos usuários finais e melhoram significativamente a experiência de transporte para os idosos.

### **2.6.2 Ferramentas criativas para a Tomada de decisões e Resolução de problemas**

Constata-se que na Administração Pública Portuguesa, onde os desafios são cada vez mais complexos e as demandas dos cidadãos mais exigentes, fomentar a criatividade e a inovação entre os funcionários não já uma opção para os líderes, pelo contrário, é uma necessidade. Serão exploradas algumas técnicas que tradicionalmente são utilizadas no setor privado mas que os líderes públicos podem adaptar aos processos da Administração Pública, com o intuito de mudar a forma em que se abordam os problemas e as soluções são implementadas. Para a aplicação destas metodologias o líder deve ter claro para que está a aplicar cada uma delas e não fechar a porta às propostas quando a primeira instância não faça sentido para ele.

### **Ferramenta 1: *Scamper***

Esta técnica de criatividade foi desenvolvida por Bob Eberlee, trata-se de uma lista de verificações que tradicionalmente é utilizada para melhorar um produto, serviço ou processo já existente, próprio ou de outros. Consiste em definir o objetivo a melhorar e procurar ideias baseando-se nas perguntas derivadas da metodologia S.C.A.M.P.E.R., uma tarefa por cada letra do acrônimo (Serrat, 2017): segue-se o exemplo aplicado no *Design Thinking* para facilitar a compreensão.

- Substituir (*Substitute*): substituir os pagos em numerário por pagamentos por multibanco *contactless* para reduzir o processo de pagamento e reduzir filas.
- Combinar (*Combine*): combinar informação em tempo real sobre a localização dos autocarros com *GoogleMaps* e *Maps* para oferecer aos usuários uma previsão mais precisa.
- Adaptar (*Adapt*): adaptar assentos fixos a assentos dobráveis para aumentar a capacidade nas horas ponta.
- Modificar (*Modify*): modificar o desenho dos painéis que indicam os horários em tempo real para todos os utilizadores consigam tirar proveito dele, especialmente idosos e pessoas portadoras de deficiência.
- Procurar outros usos (*Put on other uses*): utilizar as paragens de autocarros como galerias de arte temporárias para promover aos artistas locais.
- Eliminar (*Eliminate*): eliminar paragens pouco utilizadas para reduzir o tempo total dos trajetos.
- Mudar a forma (*Rearrange*): reorganizar os trajetos para que estejam ligados a pontos de maior interesse como hospitais, escolas, centros comerciais e faculdades sem necessidade de longas caminhadas.

### **Ferramenta 2: *Brainstorming* inverso**

Em vez de tentar de pensar em como resolver o problema, seguindo o tradicional *brainstorming*, pensa-se no máximo de coisas que poderiam piorar aquilo que se pretende melhorar. Para o líder, esta metodologia pode permitir que os funcionários se sentam menos contraídos e sintam-se confiáveis para participar no processo. Aplica-se a ferramenta ao mesmo exemplo. Em lugar de definir o objetivo como: melhorar a eficiência e a satisfação do usuário no sistema dos transportes públicos seria: **como poderíamos fazer que o sistema de transporte público seja menos eficiente e a**

**satisfação do usuário diminua?** As respostas da equipa logicamente terão de ser acompanhadas pela solução, para que se cumpra o propósito, por exemplo:

- Reduzir a frequência dos autocarros nas horas de ponta. .

Neste caso a solução é óbvia:

- + Aumentar a frequência dos serviços durante as horas de ponta para reduzir o trânsito e melhorar a pontualidade.

### **3 Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2002**

Pretende-se justificar a necessidade de adotar ou pelo menos considerar as metodologias e ferramentas aqui propostas para a APP com base na Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2002, que versa sobre sua reforma pela melhoria da eficiência e qualidade do serviço público mediante a introdução de novos modelos de organização e gestão, flexíveis e orientados a resultados.

Esta Resolução sublinha vários desafios importantes que a APP enfrenta e que são discutidas ao longo da presente tese, tais como:

- Aumentar a eficiência operativa para assegurar uma gestão mais ágil e menos burocrática. Objetivo alinhado com as metodologias previamente propostas.
- Melhorar a qualidade e proximidade ao cidadão, tornando os serviços mais acessíveis através do aprimoramento das técnicas de tomada de decisão.
- Adoção de TIC mais inovadoras – ou seja, a Resolução sublinha a importância de integrar tecnologias avançadas que facilitem quer a gestão interna, quer a gestão dos dados dos cidadãos.
- Adoção de metodologias inovadoras baseadas em evidência (como através dos casos práticos apresentados).

Finalmente, é de referir que a presente tese visa uma resposta duradoura e independente das cores políticas do governo em funções, tendo única e exclusivamente o interesse público em mente de forma tangível e natural para o cidadão. Constituindo assim um aporte fundamental para a evolução da Administração Pública Portuguesa.

### 4 Questionário a Funcionários Públicos

#### 4.1 Metodologia de Recolção e Análise de dados

De modo a obter uma compreensão detalhada e precisa sobre as percepções e experiências dos funcionários públicos em relação à resolução de problemas e tomada de decisões na APP, foi realizado um questionário anónimo e individual tendo-os como participantes. A recolha de dados foi realizada através da plataforma *Google Forms*, sendo composta por trinta (30) afirmações, respondidas segundo a escala de *Likert*, onde 1 significa “*discordo totalmente*” e 5 “*concordo totalmente*”. As afirmações foram organizadas em três grupos principais:

##### **Grupo I - Resolução de Problemas**

1. Enfrento frequentemente problemas imprevistos no meu trabalho.
2. A metodologia atual utilizada na minha organização para identificar problemas é eficiente.
3. Os protocolos para priorizar problemas usados na minha organização são claros e seguidos consistentemente.
4. A colaboração entre departamentos na resolução de problemas é eficaz na minha organização.
5. Na minha organização, o pensamento crítico é ativamente promovido na resolução de problemas.
6. Recebo formação adequada da minha organização para resolver problemas complexos.
7. Metodologias de resolução de problemas como: diagrama das seis palavras; diagrama de Ishikawa; método das 4S; Problem Solving Estratégico, são conhecidas e implementadas.
8. Barreiras como: carga de trabalho excessiva; resistência à mudança; e procrastinação, são reconhecidas e geridas para facilitar a resolução de problemas.
9. As soluções implementadas pela minha organização resolvem os problemas eficazmente a longo prazo.
10. Soluções inovadoras são reconhecidas e recompensadas na minha organização.

## **Grupo II - Tomada de Decisões**

11. Devo tomar decisões em situações que requerem respostas rápidas.
12. Participo regularmente em processos de tomada de decisão que afetam o meu trabalho.
13. Tenho liberdade para influenciar decisões que afetam a minha função.
14. A formação que recebo é adequada para perceber e contribuir na tomada de decisões na minha área.
15. Os objetivos estratégicos da organização são claros e compreensíveis durante o processo de tomada de decisão na minha função.
16. A liderança e a neuroliderança são aplicadas e valorizadas nos processos de tomada de decisão.
17. O feedback construtivo do modelo SBI (Situação, Comportamento, Impacto) é conhecido e aplicado.
18. O processo de tomada de decisões é transparente e orientado através de influência sem autoridade.
19. Recebo suporte adequado e suficiente quando enfrento decisões complexas no meu trabalho.
20. Existem oportunidades de desenvolvimento profissional relacionadas com liderança e tomada de decisão.

## **Grupo III – Perceção Global da Administração Pública Portuguesa**

21. Tenho conhecimento sobre a Resolução do Conselho de Ministros n.º53/2004.
22. A inovação na resolução de problemas é uma prioridade para a Administração Pública Portuguesa.
23. Os métodos atuais de tomada de decisões na Administração Pública Portuguesa são eficientes.
24. A Administração Pública Portuguesa mostra-se aberta a novas metodologias de resolução de problemas.
25. Existem processos que estimulam a criatividade e incentivam à apresentação de ideias inovadoras por parte dos funcionários.
26. Os processos de tomada de decisão são flexíveis e capazes de adaptar-se a situações novas e complexas.
27. As políticas e procedimentos são regularmente atualizados de modo a ter as melhores práticas.

28. A tomada de decisões na Administração Pública Portuguesa incorpora de forma efetiva as perspetivas e experiências dos cidadãos.
29. Metodologias empresariais são cada vez mais usadas pela Administração Pública Portuguesa.
30. Reconheço claramente qual é a missão da Administração Pública Portuguesa.

Além dos três grupos, o questionário também incluiu questões para identificar o nível de qualificação, o intervalo de idades ao qual pertence e o cargo que exerce na organização onde trabalha. Estas informações adicionais permitiram realizar uma análise mais profunda e identificar tendências entre a idade e o cargo e a perceção sobre os temas abordados.

## **4.2 Estratégias de divulgação**

De forma a abranger o máximo número de funcionários possíveis e com vista à obtenção de uma considerável e representativa taxa de resposta, foram adotadas várias estratégias de divulgação:

- Envio de *e-mails*: foram enviadas mensagens por correio eletrónico personalizadas para 3079 Juntas de Freguesia e 307 Câmaras Municipais em Portugal. Estas apelavam à participação e colaboração no estudo, realçando a importância do papel do funcionário público na melhoria no funcionamento da APP. De igual modo, foram enviadas diretamente aos presidentes das Câmaras Municipais ou aos seus respetivos gabinetes de comunicação (quando aplicável) para garantir uma maior probabilidade de resposta. Entre os remetentes, encontrava-se igualmente o Instituto Politécnico do Porto, cuja resposta não obtive em tempo útil.
- *LinkedIn*: recorreu-se a esta rede social para divulgar o questionário indiretamente às Câmaras Municipais, visando os funcionários públicos que nela estão inscritos.

### **5 Resultados do Questionário**

#### **5.1 Apresentação dos resultados do inquérito**

O inquérito foi respondido por 129 Funcionários Públicos, categorizados em dois grupos:

1. “Funcionário”, composto por: Assistentes administrativos (7); Assistentes técnicos (35); Técnicos administrativos (13); Técnicos superior (40).
2. “Cargo de Direção”, compostos por: Autarcas (4); Chefes de divisão (9); Chefes de gabinete (3); Chefe de unidade (13); Presidente de Junta de Freguesia (11); Presidente de Câmara Municipal (2).

Em relação às idades, os participantes foram divididos em três “Faixas etárias”:

- Profissional Júnior (18-29 anos): 13
- Profissional Pleno (30-49 anos): 67
- Profissional Sênior (50+ anos): 49

Já em relação aos níveis de qualificação dos participantes, se registaram:

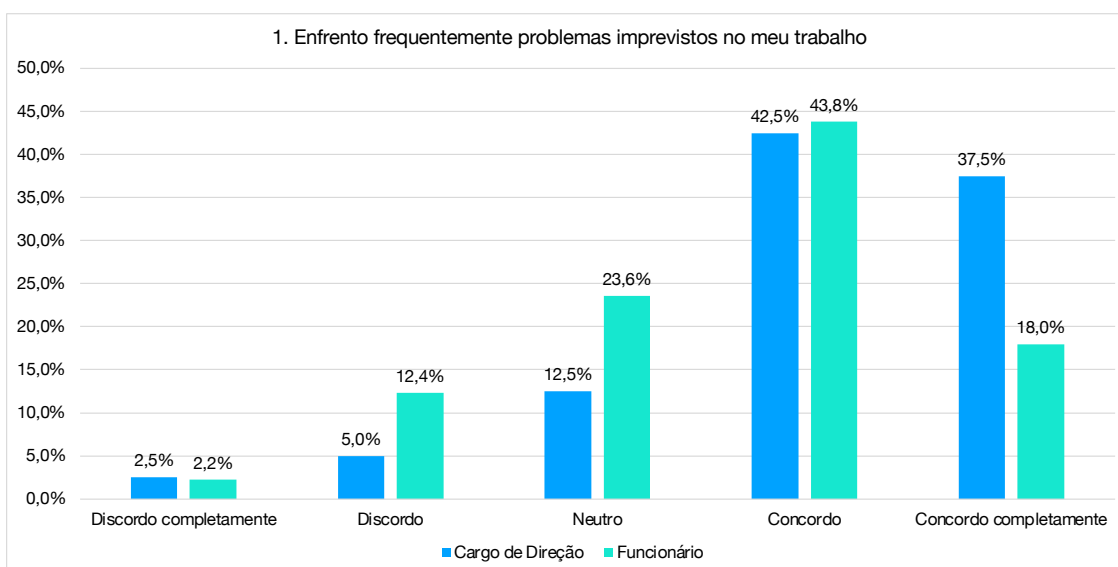
- Nível 2: 3.º ciclo do ensino básico obtido no ensino básico ou por percursos de dupla certificação (1)
- Nível 3: Ensino secundário vocacionado para prosseguimento de estudos de nível superior (22)
- Nível 4: Ensino secundário obtido por percursos de dupla certificação ou ensino secundário vocacionado para prosseguimento de estudos de nível superior acrescido de estágio profissional - mínimo de 6 meses (9)
- Nível 5: Pós-secundário não superior com créditos para prosseguimento de estudos de ensino superior (4)
- Nível 6: Licenciatura (68)
- Nível 7: Mestrado (21)
- Nível 8: Doutoramento (4)

## 5.2 Interpretação, análise e conclusão dos dados por grupos

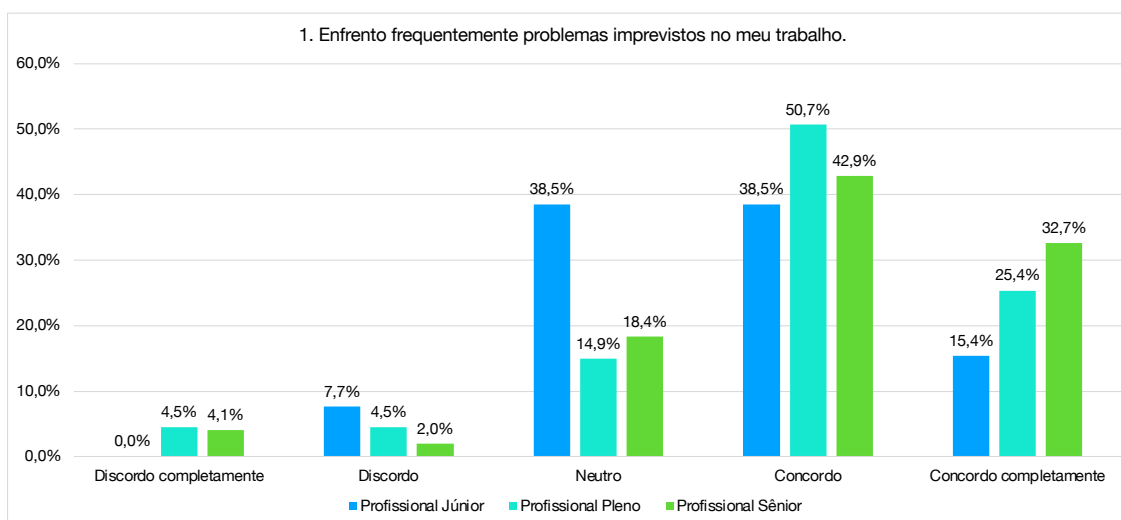
### 5.2.1 Grupo I: Afirmações sobre “Resolução de Problemas”

#### 1. Enfrento frequentemente problemas imprevistos no meu trabalho.

Os resultados mostram que os dirigentes têm uma percepção mais notória sobre enfrentar problemas imprevistos, provavelmente justificada pela maior implicação na tomada de decisões e gestão de grupos, em contraste com os funcionários, que estão mais focados em tarefas operativas (ver apêndice 1). Nesta afirmação, não se distinguem significativamente as três faixas etárias, uma vez que todas apresentam uma tendência mais proeminente a concordar (ver apêndice 2). Assim, pode concluir-se que esta é uma experiência partilhada independentemente da idade.



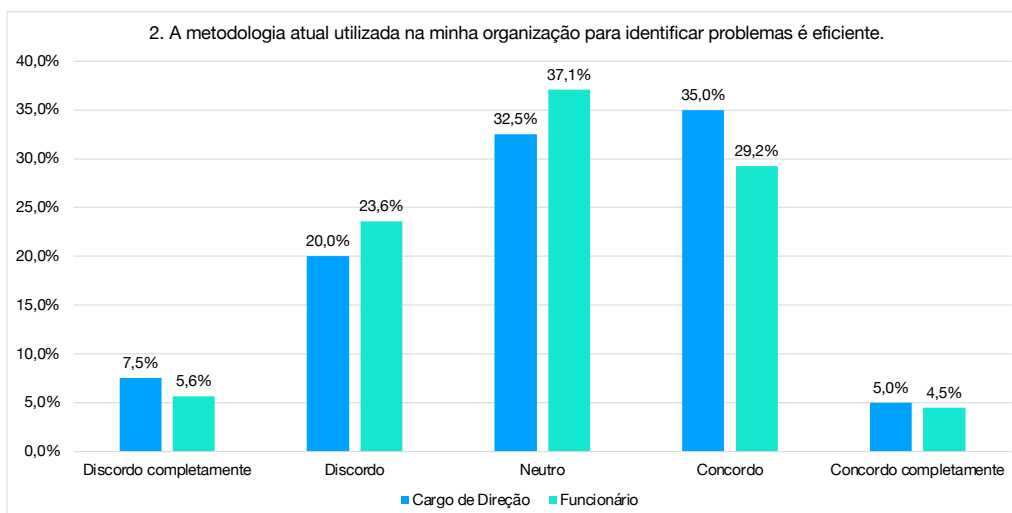
Apêndice 1 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 1.



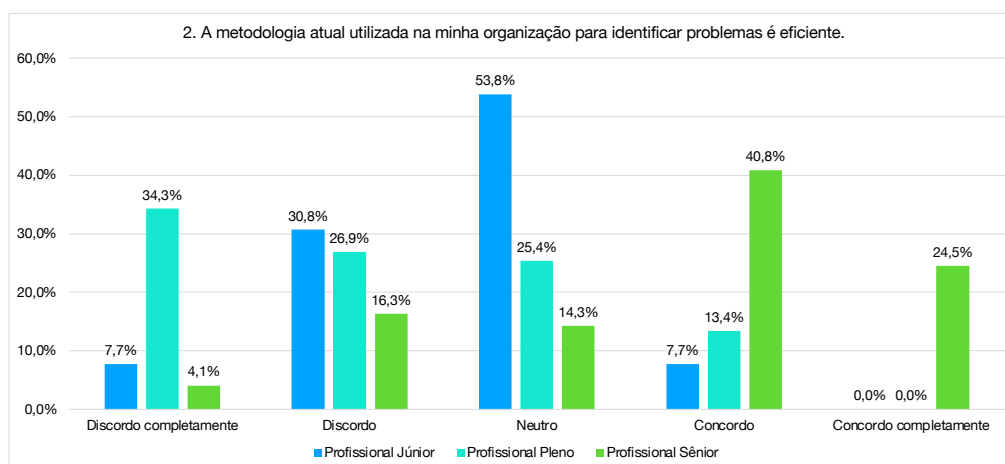
Apêndice 2 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 1.

## 2. A metodologia atual utilizada na minha organização para identificar problemas é eficiente

Os resultados demonstram uma clara dissonância entre os dirigentes e entre os funcionários. Se bem que haja uma percepção moderada de eficiência na metodologia atual, também se verifica uma percentagem significativa que é crítica ou neutra. Daqui conclui-se que a forma com que atualmente se identificam problemas na APP não é entendida como completamente eficiente por uma maioria dos participantes (ver Apêndice 3). Nesta afirmação, constata-se ainda uma diferença significativa entre as faixas etárias: os profissionais seniores têm uma percepção muito mais positiva em comparação com os profissionais plenos e júnior, que apresentam maior desacordo ou neutralidade – um possível sinal de que as novas gerações, com outro tipo de formação mais recente, identificam processos que podem ser otimizados (ver Apêndice 4).



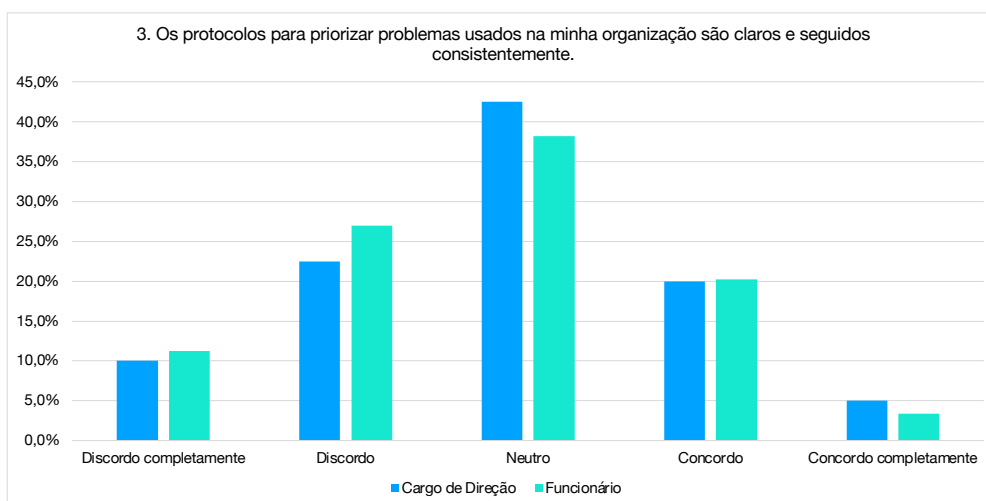
*Apêndice 3 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 2.*



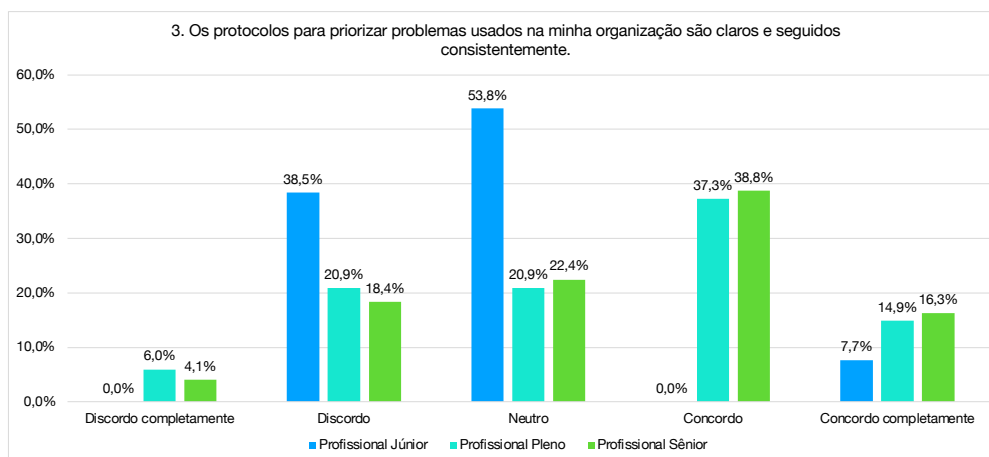
*Apêndice 4 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 2.*

### 3. Os protocolos para priorizar problemas usados na minha organização são claros e seguidos consistentemente.

Uma percentagem significativa entre diretos e funcionários mantem-se neutra; no entanto, quase um terço para cada grupo está em desacordo. Isto indica que estes protocolos não são muito claros nem são seguidos consistentemente e ao mesmo tempo, alarma constatar que nem uma quarta parte dos participantes confia plenamente nos protocolos atuais da Administração Pública Portuguesa (ver Apêndice 5). Existe uma diferença significativa entre as faixas etárias, os profissionais juniores têm perceção menos positiva que os profissionais plenos e sênior, isto indica que os profissionais mais jovens encontram os protocolos menos claros e encontram dificuldades para os seguir, além da falta de clareza, os profissionais juniores podem sentir uma maior pressão para cumprir normas e regulamentos sem ter ainda a experiência necessária para interpretar e aplicar os protocolos de maneira eficaz (ver Apêndice 6).



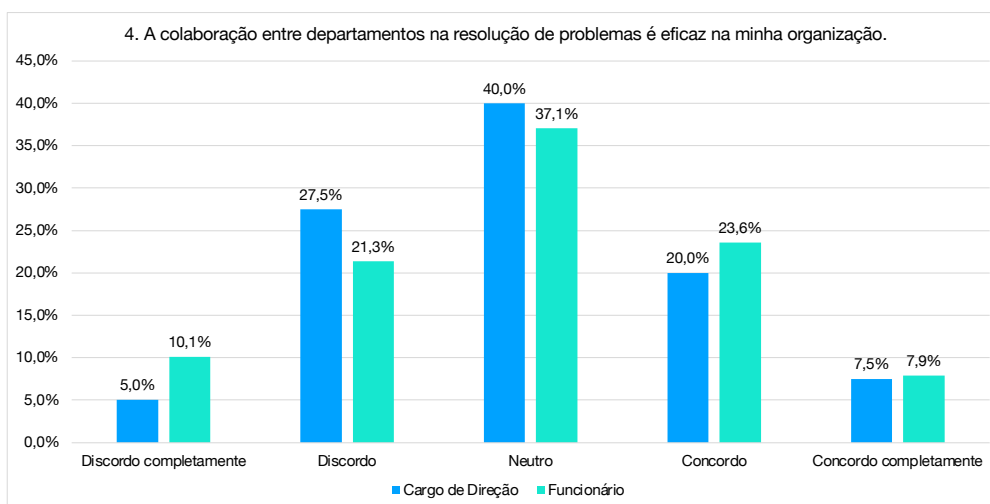
Apêndice 5 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 3.



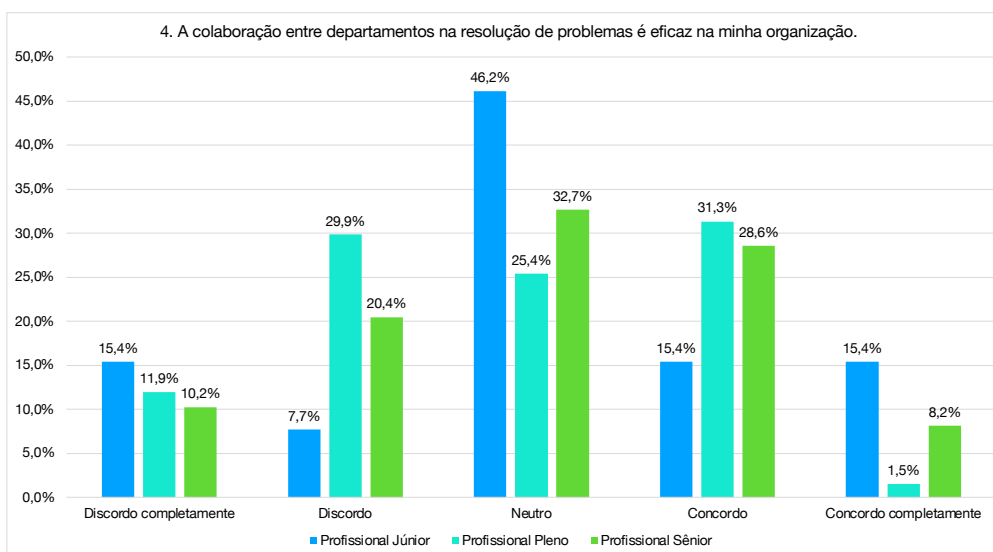
Apêndice 6 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 3.

#### 4. A colaboração entre departamentos na resolução de problemas é eficaz na minha organização.

Os resultados mostram que quer os diretivos quer os funcionários têm uma percepção mista; no entanto, uma parte considerável de ambos grupos (32,5% e 31,4%) discorda, o que sugere percepções de ineficácia na colaboração. Estes resultados sublinham a necessidade de fortalecer as relações e a comunicação entre os diferentes departamentos dentro da organização. Também concluem que existem barreiras/desafios que impedem uma colaboração efetiva (ver Apêndice 7). Nesta afirmação, os profissionais plenos apresentam um nível de desacordo maior (30%) que os seniores e juniores, atingindo quase um terço destes (ver Apêndice8).



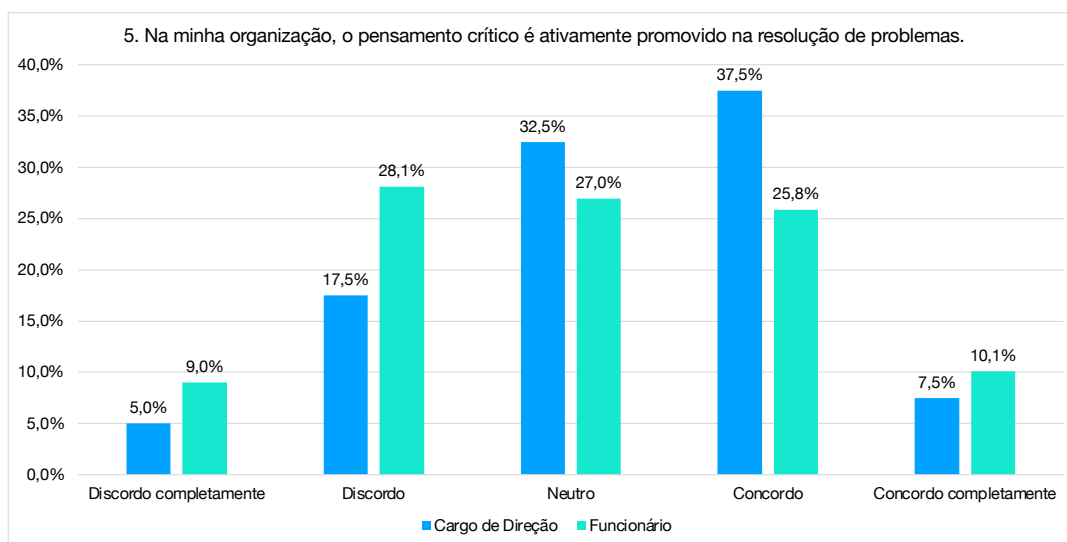
Apêndice 7 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 4.



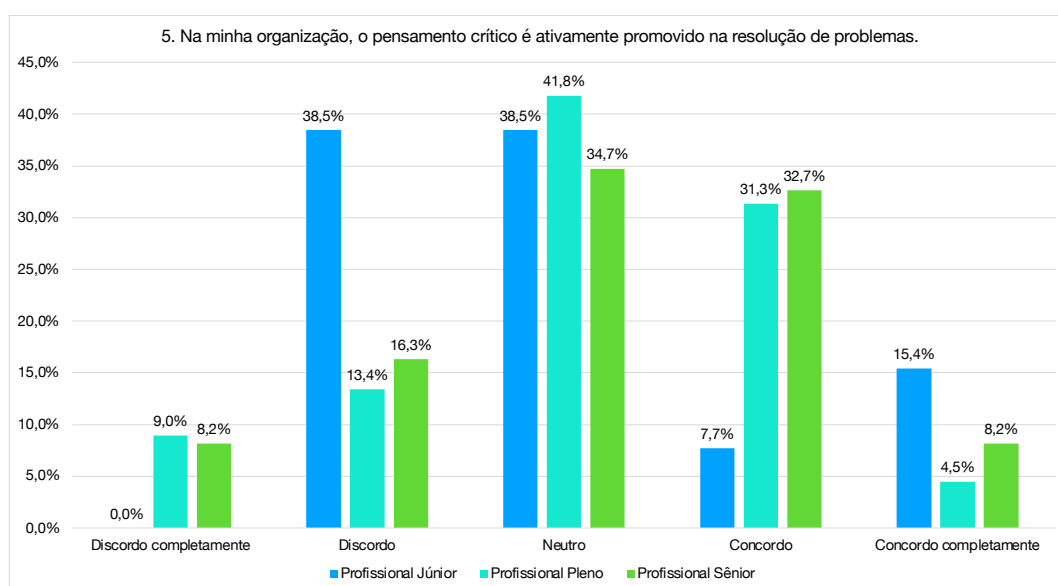
Apêndice 8 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 4.

## 5. Na minha organização, o pensamento crítico é ativamente promovido na resolução de problemas.

Os resultados indicam que, embora exista um reconhecimento considerável da promoção do pensamento crítico, também existe uma perceção notável de que não é suficientemente forte ou consistente. Esta variabilidade sugere a necessidade de fortalecer iniciativas dentro da Administração Pública Portuguesa que fomentem esta habilidade essencial (ver Apêndice 9). Nesta afirmação, os profissionais juniores têm uma perceção negativa sobre a promoção do pensamento crítico (quase o 40%), evidencia-se mais uma vez a necessidade de implementação de novas abordagens nos processos dentro da Administração Pública Portuguesa (ver Apêndice 10).



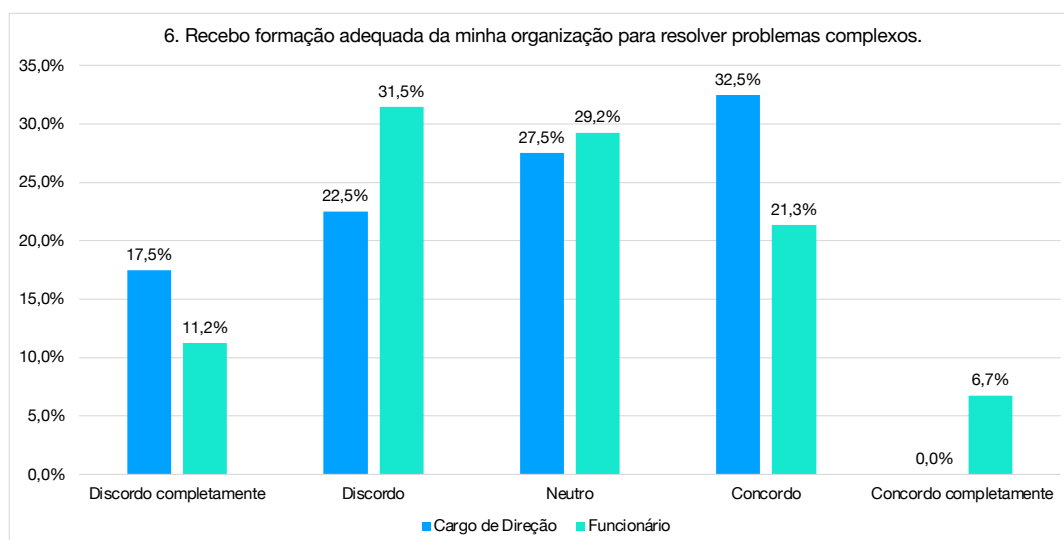
*Apêndice 9 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 5.*



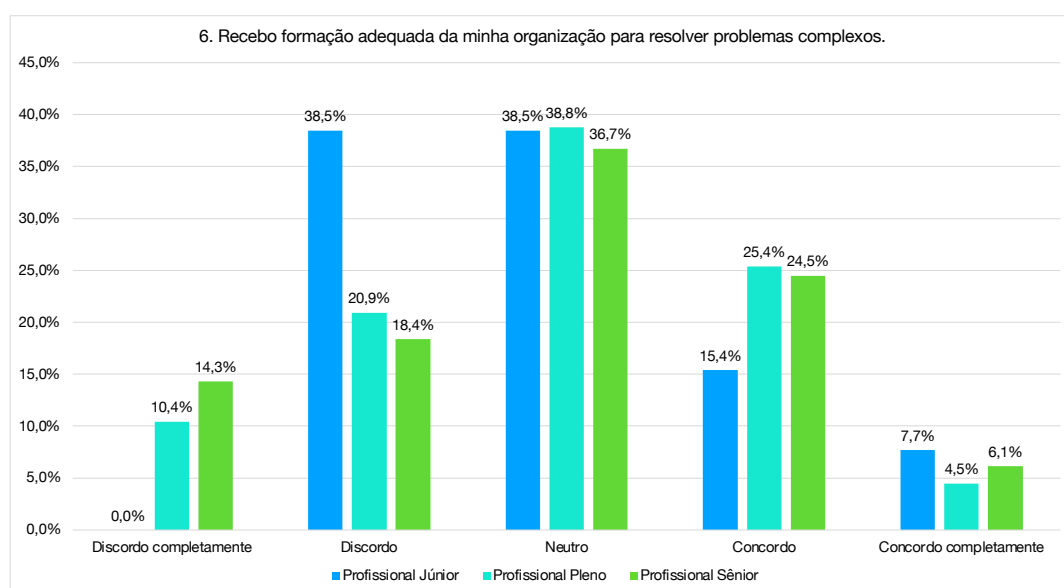
*Apêndice 10 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 5.*

## 6. Recebo formação adequada da minha organização para resolver problemas complexos.

Os resultados indicam uma falta de consenso claro e uma preocupação notável sobre a efetividade da formação proporcionada pela sua organização, mais de 40% dos funcionários e dos diretivos discordam em receber formação adequada, um dado alarmante que destaca a necessidade crítica da Administração Pública de melhorar os programas de capacitação dentro da organização em relação à resolução de problemas, chama-se a atenção ao facto de nenhum diretivo ter concordado completamente com esta afirmação (ver Apêndice 11). Não existem diferencias significativas entre as faixas etárias, existe uma perceção homogénea sobre a formação recebida (ver Apêndice 12).



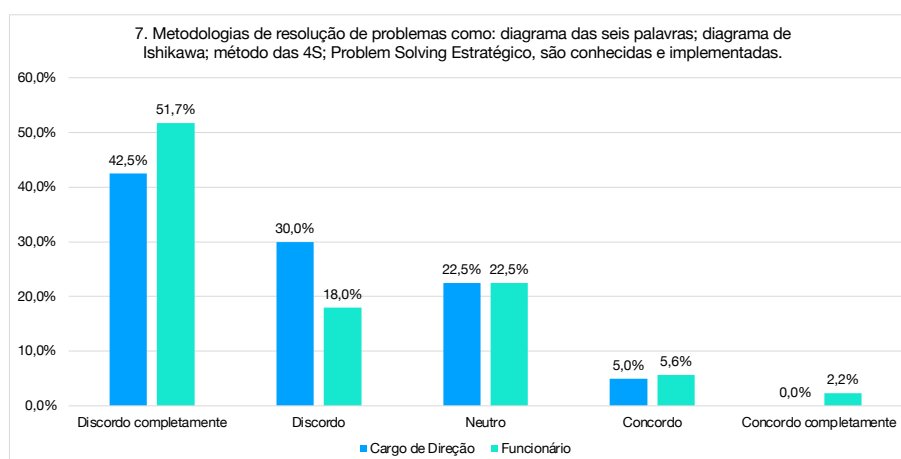
*Apêndice 11 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 6.*



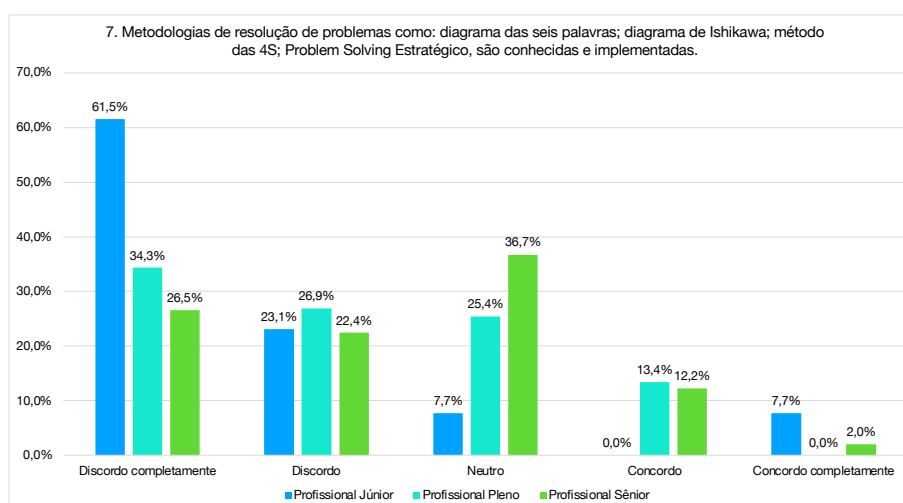
*Apêndice 12 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 6.*

**7. Metodologias de resolução de problemas como: diagrama das seis palavras; diagrama de *Ishikawa*; método das 4S; *Problem Solving* Estratégico, são conhecidas e implementadas.**

Os resultados indicam uma percepção predominantemente negativa sobre o conhecimento e a implementação das metodologias específicas de resolução propostas, nomeadamente, as propostas ao longo desta dissertação. Entre os funcionários o 69,7% discorda e entre os diretivos passa a ser 72,5%. A baixa familiaridade com elas sublinha a necessidade de conhecimento e uso de estas ferramentas dentro da organização, pois a falta do mesmo continuará a limitar a capacidade da organização para resolver problemas de forma eficiente (ver Apêndice 13). Existe uma diferencia significativa nas faixas etárias: os profissionais mais jovens tendem a estar mais em desacordo o que sugere que as organizações devem implementar programas de capacitação específicos dirigidos a estes, para melhorar o seu conhecimento e aplicação das metodologias (ver Apêndice 14).



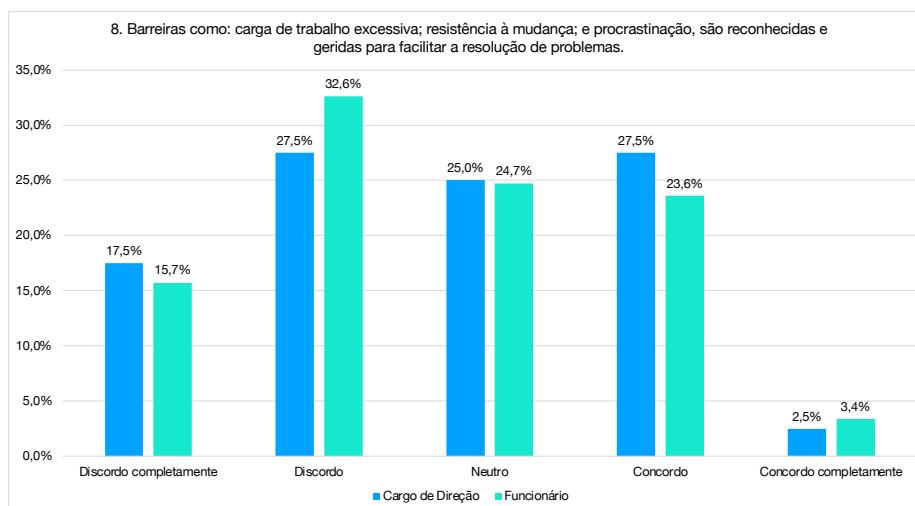
*Apêndice 13 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 7.*



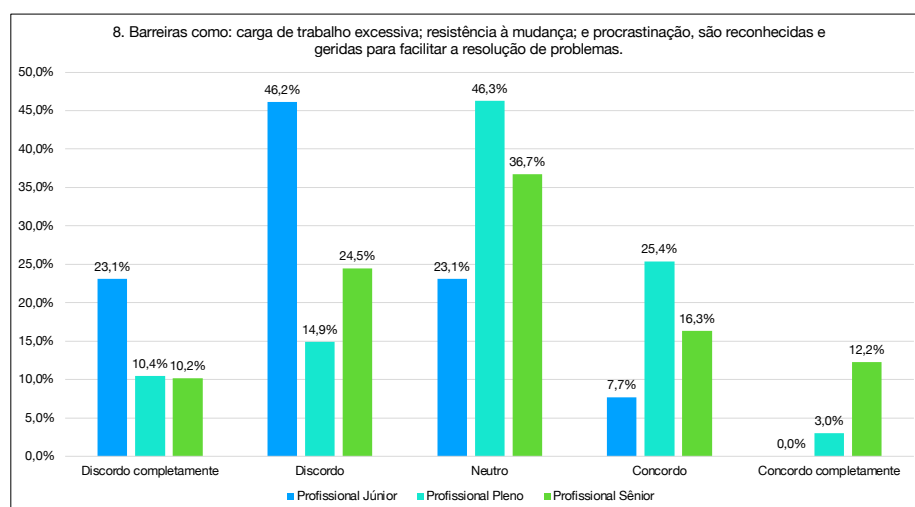
*Apêndice 14 - Afirmação das respostas por faixa etária. Afirmação 7.*

## 8. Barreiras como: carga de trabalho excessiva; resistência à mudança; e procrastinação, são reconhecidas e geridas para facilitar a resolução de problemas

Os resultados apresentam uma percepção majoritariamente negativa: entre os diretivos, 45% discorda e, entre os funcionários, 48,3%. Isto reflete uma falta clara de consenso e uma preocupação significativa sobre a efetividade com que estas barreiras são geridas dentro da organização, se não, corre-se o risco de que estas barreiras possam ou bem continuem, a obstaculizar a capacidade da organização em resolver problemas de forma eficiente (ver Apêndice 15). Há diferenças notáveis entre as faixas etárias: os profissionais jovens tendem a estar mais em desacordo que os profissionais plenos ou seniores, possivelmente motivado pela falta de experiência na gestão destas barreiras, o que justifica a proposta de valor de esta dissertação (ver Apêndice 16).



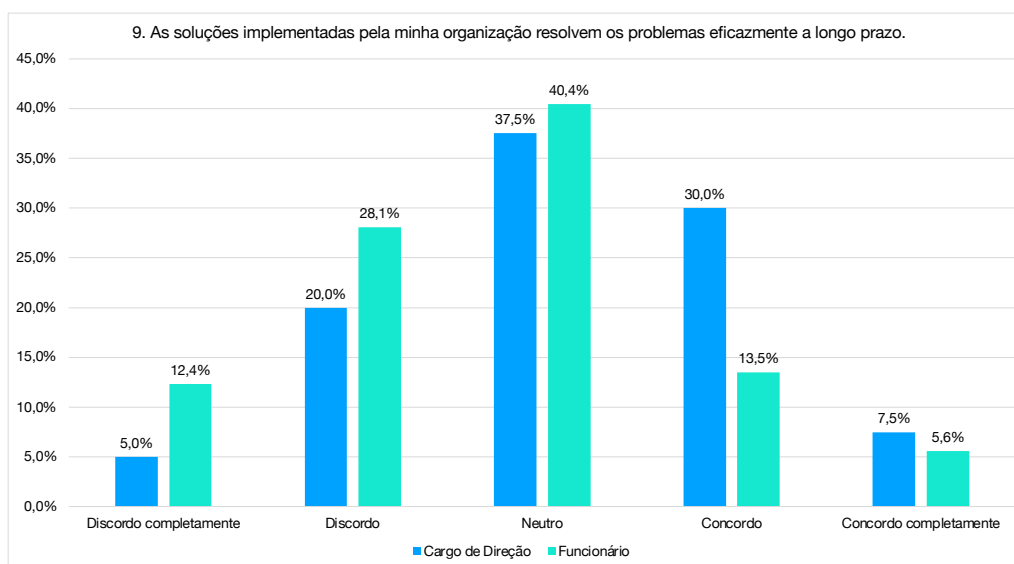
*Apêndice 15 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 8.*



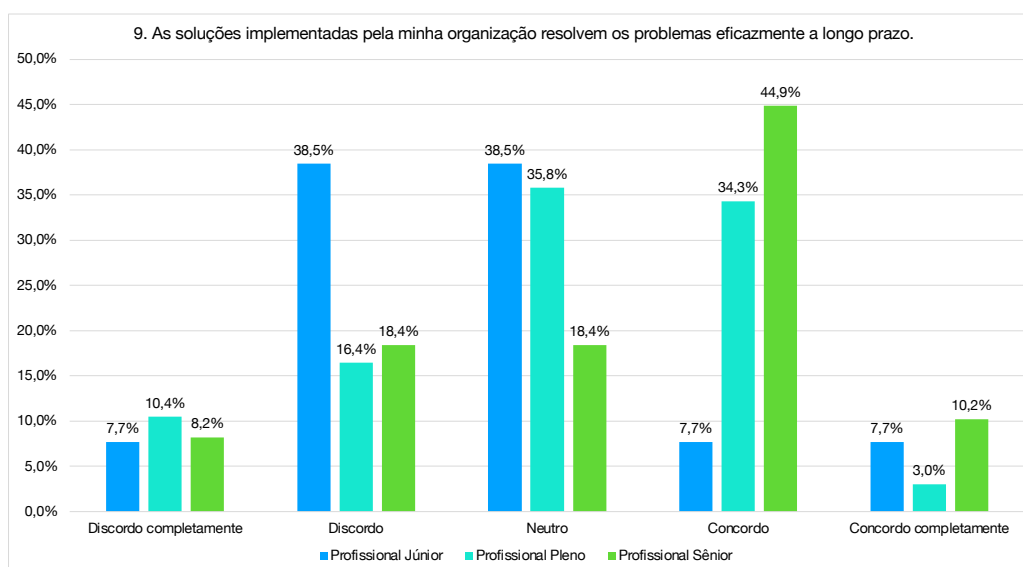
*Apêndice 16 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 8.*

## 9. As soluções implementadas pela minha organização resolvem os problemas eficazmente a longo prazo.

Os resultados indicam uma percepção mista, uma falta de consenso e uma preocupação notável sobre a sustentabilidade e eficácia das soluções a longo prazo dentro da organização. Esta variabilidade ressalta a necessidade de avaliar e melhorar continuamente as abordagens e as estratégias utilizadas para resolver problemas, envolvendo os diretivos e os funcionários (ver Apêndice 17). Em relação às faixas etárias, os profissionais jovens tendem a discordar mais que os profissionais plenos e seniores, reflexo da brecha geracional e das perspectivas diferentes que surgem num cenário em constante mudança (ver Apêndice 18).



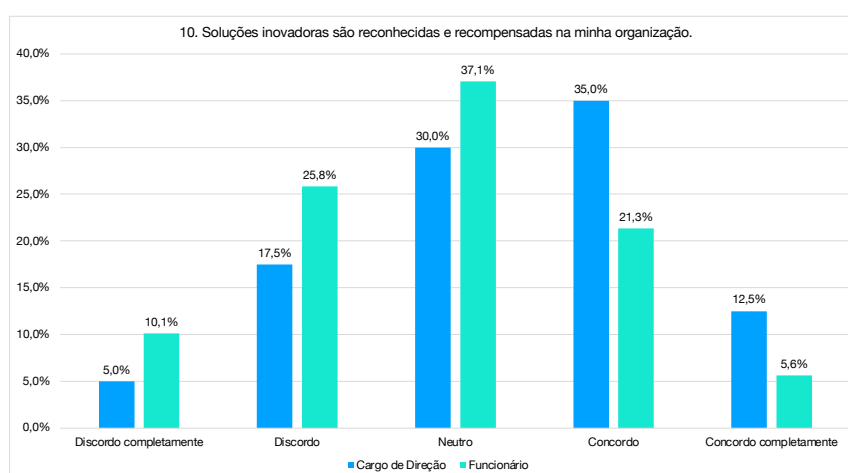
Apêndice 17 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 9.



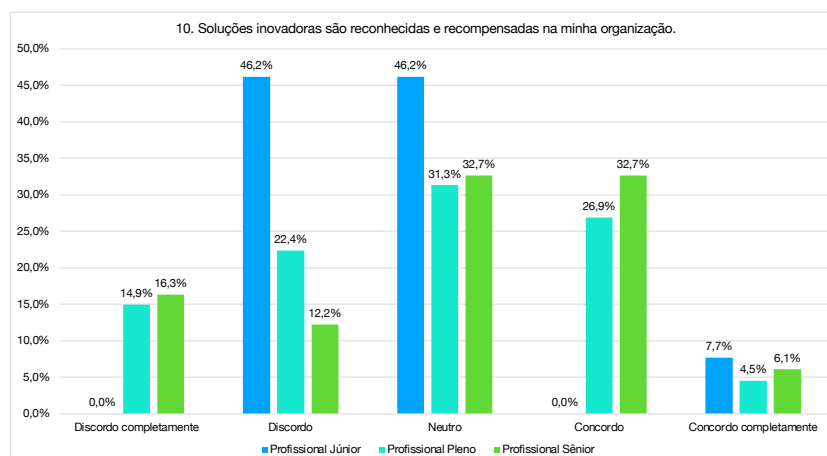
Apêndice 18 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 9.

## 10. Soluções inovadoras são reconhecidas e recompensadas na minha organização

Enquanto entre os diretivos 47,5% concorda, nos funcionários 26,9%. Estes dados mostram uma disparidade acentuada que sugere que os esforços da organização para reconhecer e recompensar podem não ser igualmente visíveis ou efetivos para todos os níveis hierárquicos. Esta percepção de insuficiente reconhecimento sublinha a necessidade, como se propõe nesta dissertação, de fortalecer os mecanismos de incentivo dentro da organização, pois estes resultados confirmam que as iniciativas atuais não estão suficientemente comunicadas ou implementadas de forma equitativa (ver Apêndice 19). Nesta afirmação os profissionais juniores têm uma tendência muito mais alta a estar em desacordo, enquanto os profissionais seniores concordam. Verifica-se, por tanto, que as organizações devem considerar a implementação de políticas mais claras e programas de incentivos que motivem aos funcionários, especialmente aos mais jovens, a participar ativamente na inovação dentro da organização (ver Apêndice 20).



*Apêndice 19 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 10.*

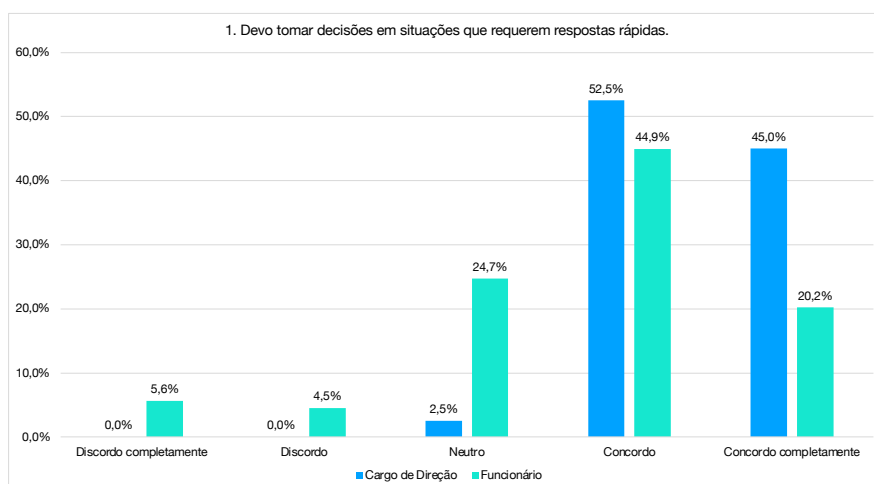


*Apêndice 20 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 10.*

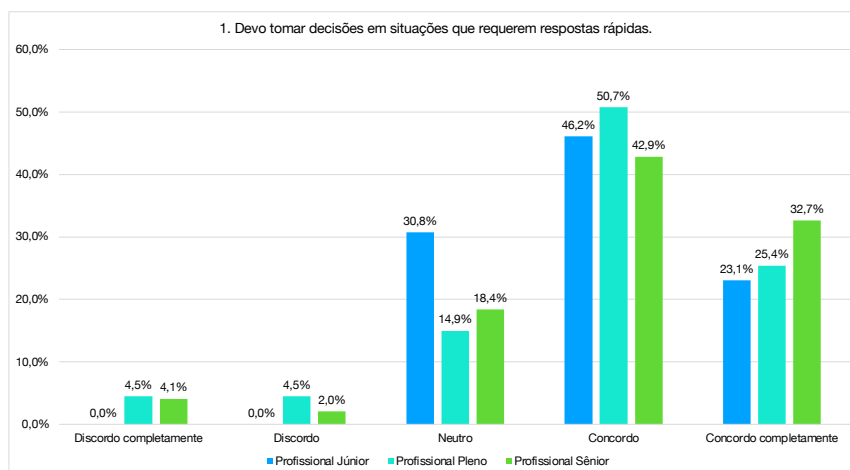
## 5.2.2 Grupo II: Afirmações sobre “Tomada de decisões”

### 11. Devo tomar decisões em situações que requerem respostas rápidas

Os resultados comprovam a hipóteses apresentada: 97,5% dos diretivos e 65,1% dos funcionários concordam. Estes dados indicam uma clara percepção de que a tomada de decisões rápidas é uma parte importante do papel dos diretivos, enquanto entre os funcionários existe maior diversidade de opiniões. Isto sublinha a importância de capacitar a todos os níveis da organização em habilidades de tomada de decisões como as apresentadas nesta dissertação, fomentar uma cultura de decisões ágeis e eficientes, onde todos os membros sentem-se capacitados e confiados para atuar rapidamente quando necessário, melhorará significativamente a capacidade de resposta da organização em situações críticas (ver Apêndice 21). Embora todas as faixas etárias tendem a concordar, os resultados indicam que a confiança na tomada de decisões rápidas aumenta com a experiência (ver Apêndice 22).



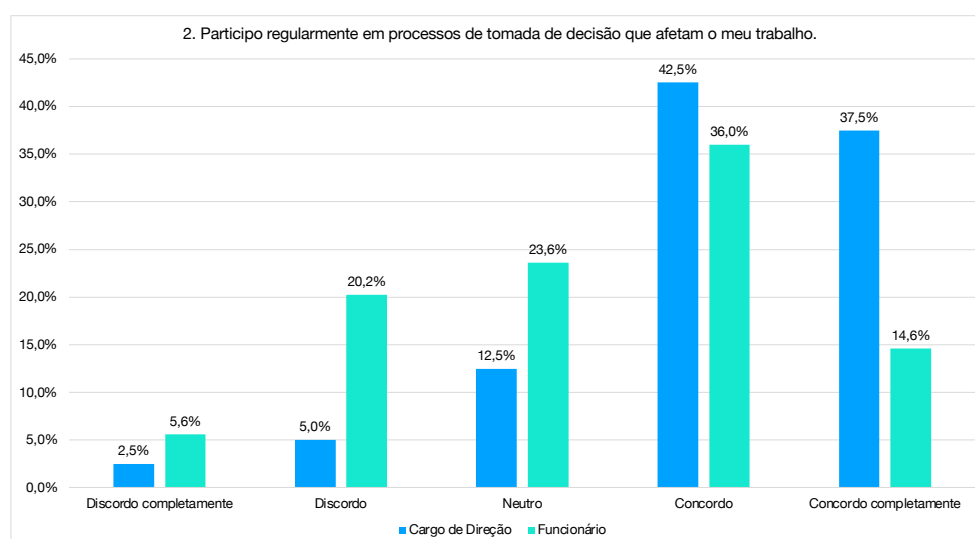
*Apêndice 21 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 11.*



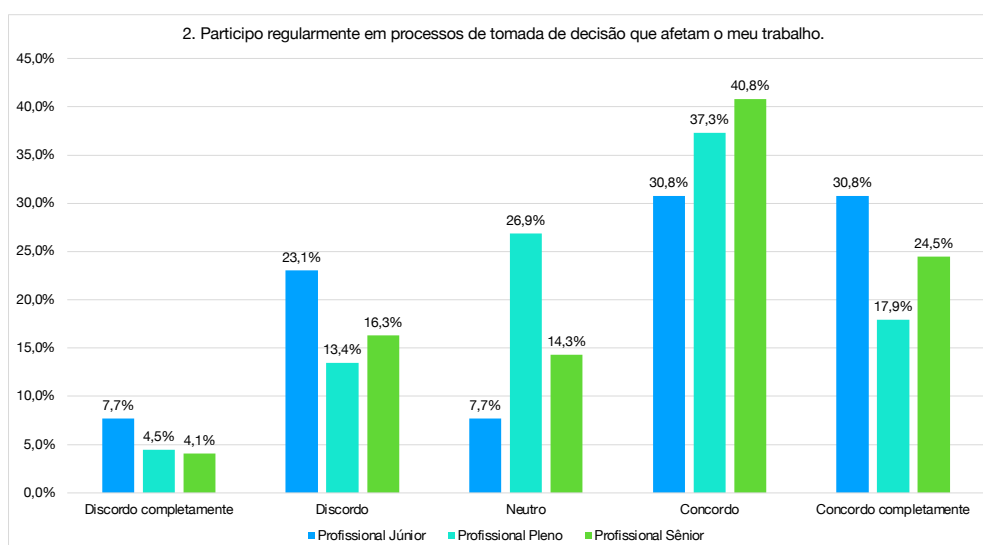
*Apêndice 22 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 11.*

## 12. Participo regularmente em processos de tomada de decisão que afetam o meu trabalho.

Os resultados apresentam que uma maioria significativa de diretivos (80%) concorda e apenas 7,5% discorda. Em contraste, entre os funcionários, somente 50,6% concorda e 25,8% discorda. Isto mostra uma notável disparidade, com os diretivos percebendo uma maior inclusão nos processos decisórios. Estes resultados estão justificados, uma vez que os diretivos, devido às suas posições, têm naturalmente uma maior participação na tomada de decisões, enquanto os funcionários sentem falta de oportunidades ou de reconhecimento nas suas contribuições nesses processos (ver Apêndice 23). Em relação às faixas etárias, conclui-se que indiferentemente da idade, continua a ser o cargo a causa de disparidades laborais (ver Apêndice 24).



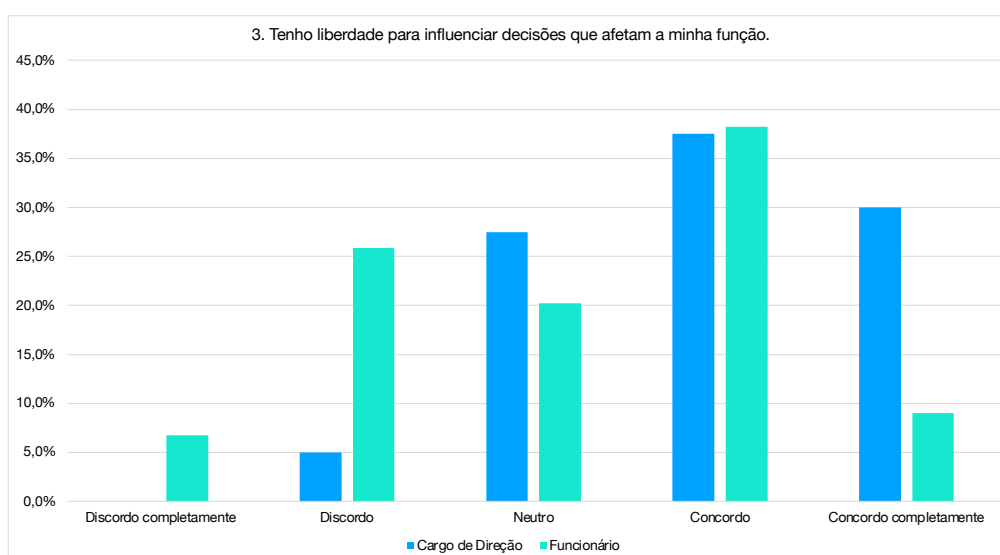
*Apêndice 23 - Distribuição das respostas por grupos. Afirmação 12.*



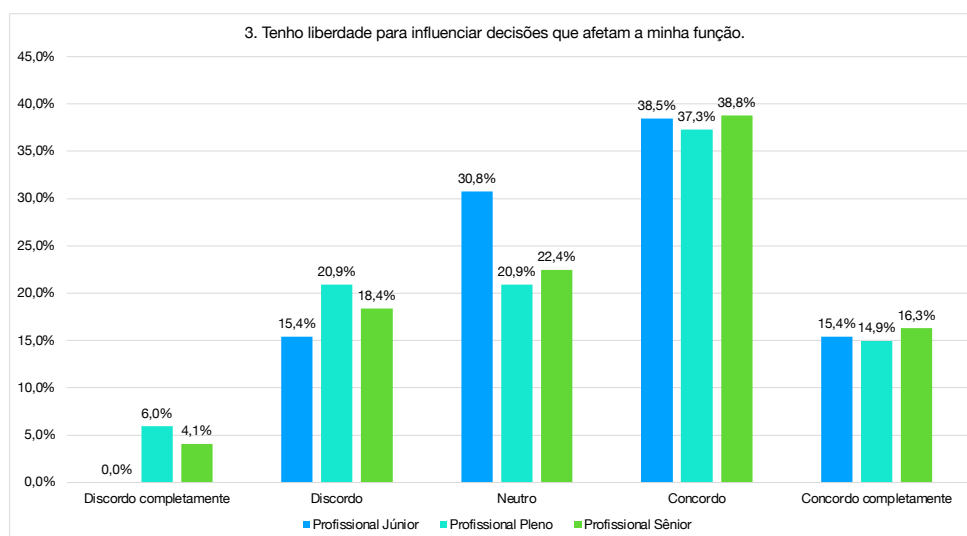
*Apêndice 24 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 12.*

### 13. Tenho liberdade para influenciar decisões que afetam a minha função.

Uma maioria significativa de diretos (67,5%) concorda e no caso dos funcionários a percentagem diminui para 47,2%. Como era esperado, apenas 5% dos diretos discorda, enquanto nos funcionários aumenta para 32,5%. Esta notável disparidade justifica a necessidade de capacitar e incentivar mais os funcionários a influir nas decisões, e criar as condições necessárias para que isso aconteça. A Administração Pública deve fomentar uma cultura organizacional onde os funcionários possam expressar as suas opiniões e sugestões, e estas contribuições sejam valorizadas (ver Apêndice 25). Em relação às faixas etárias, nota-se uma ligeira tendência dos profissionais juniores a sentir-se mais neutros ou em desacordo; no entanto, todos os grupos mostram uma maior tendência a concordar (ver Apêndice 26).



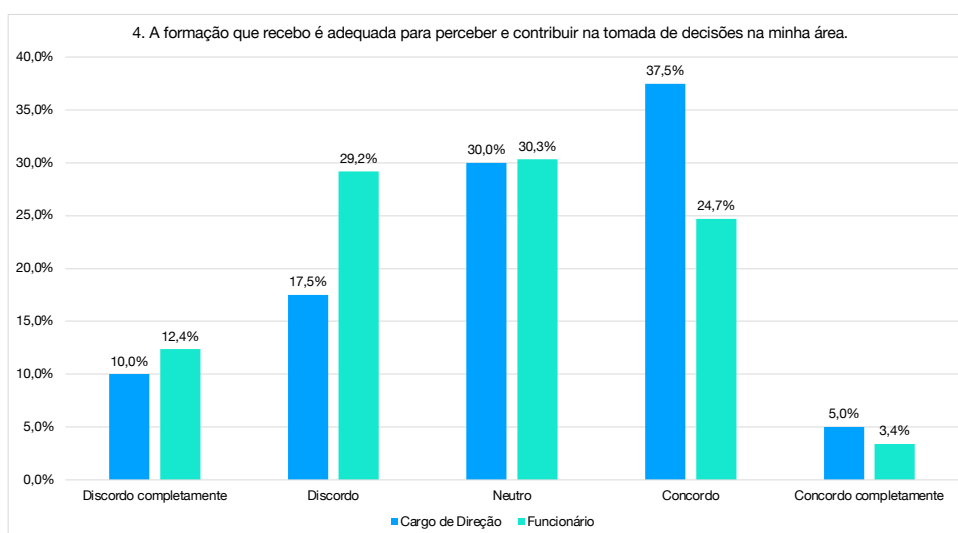
Apêndice 25 - Distribuição das respostas por grupos. Afirmação 13.



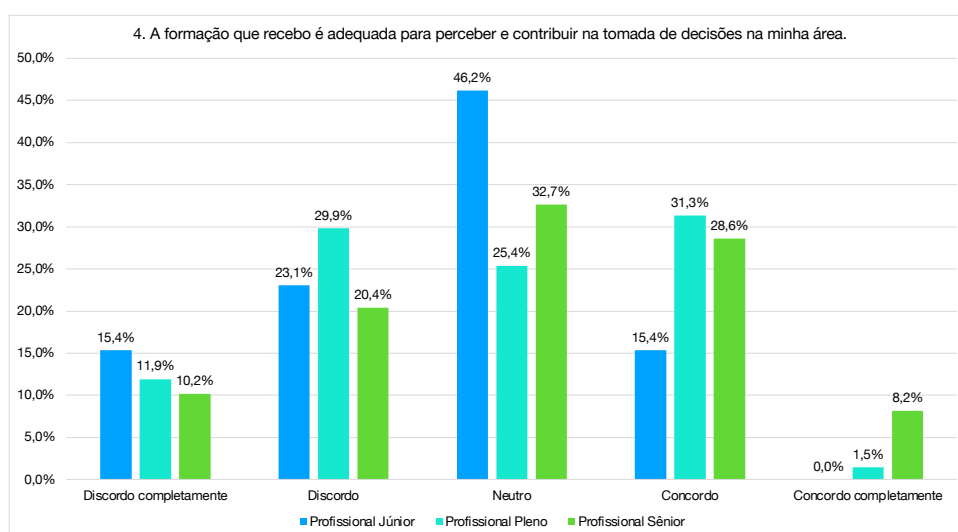
Apêndice 26 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 13.

#### 14. A formação que recebo é adequada para perceber e contribuir na tomada de decisões na minha área.

Uma parte significativa de diretivos (42,5%) concorda e quase um terço deles discorda (27,5%). No caso dos funcionários, os valores passam a ser de 28,1% e 41,6%, respetivamente. Verifica-se assim uma clara perceção generalizada de que a formação atual recebida pode ser não suficiente, especialmente para os funcionários. Esta disparidade sublinha a necessidade de revisar e melhorar os programas de formação dentro das organizações, adaptados às necessidades específicas de cada grupo (ver Apêndice 27). Consta-se que os profissionais plenos tendem a discordar mais que os outros dois grupos (ver Apêndice 28).



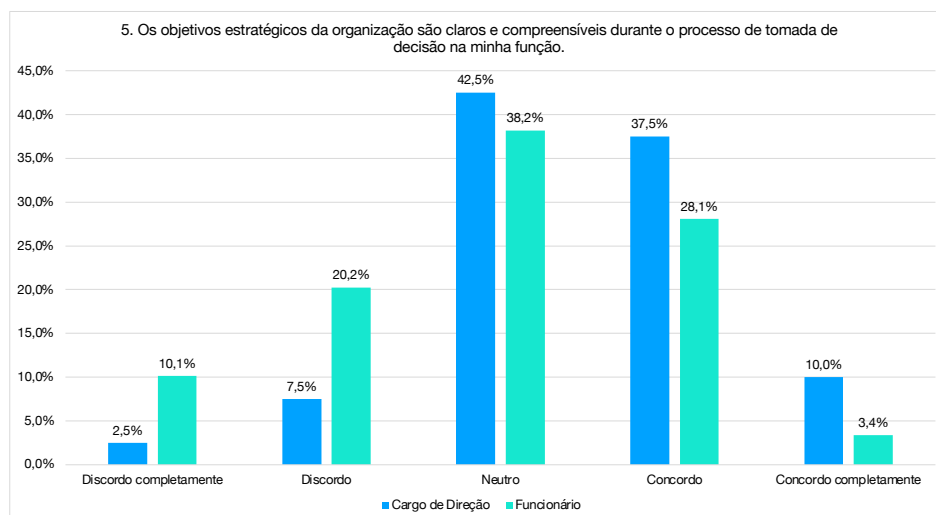
Apêndice 27 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 14.



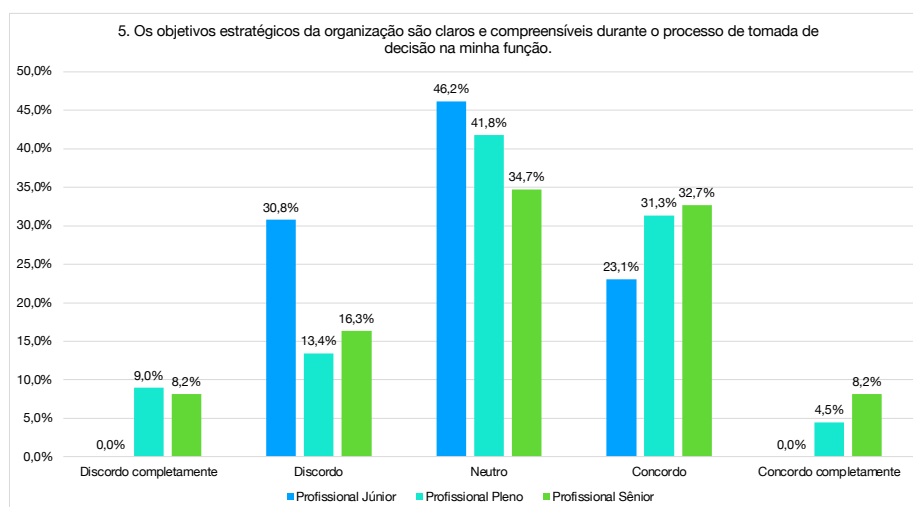
Apêndice 28 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 14.

## 15. Os objetivos estratégicos da organização são claros e compreensíveis durante o processo de tomada de decisão na minha função.

Uma percentagem significativa de diretivos (47,5%) concorda e apenas 10% deles discorda. No caso dos funcionários, a percentagem que concorda não chega a um terço (31,5%), sendo um 30,3% os que discordam. Estes resultados indicam que, especialmente entre funcionários, existe uma notável falta de clareza e compreensão sobre os objetivos estratégicos na organização. De igual forma, é alarmante que nem sequer a metade dos diretivos, apesar das suas posições dentro da organização possam identificar e compreender quais são os objetivos estratégicos, isto justifica que deva ser melhorada a comunicação e alinhação estratégica (ver Apêndice 29). Nas faixas etárias, os profissionais juniores tendem a discordar mais que os outros dos grupos, variação que é atribuída, mas não justificada, à experiência e tempo na organização (ver Apêndice 30).



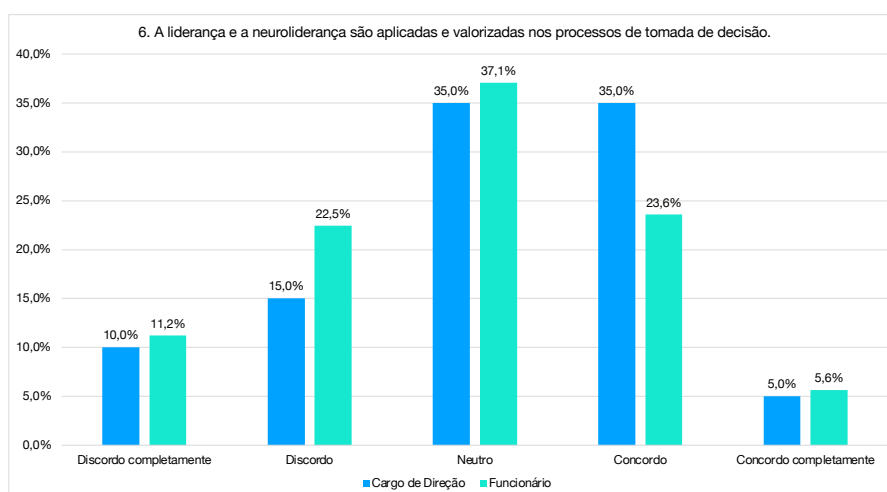
*Apêndice 29 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 15.*



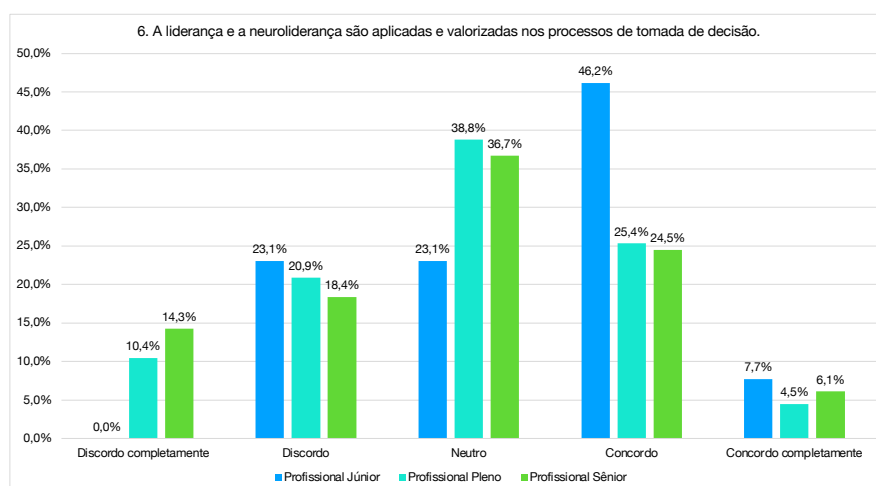
*Apêndice 30 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 15.*

## 16. A liderança e a neuroliderança são aplicadas e valorizadas nos processos de tomada de decisão.

Uma percentagem considerável de diretivos (40%) concorda e um quarto deles discorda (25%). Nos funcionários, os valores variam minimamente, sendo 29,2% e 33,7% respetivamente. Constata-se, de forma preocupante, que em ambos o grupo falta melhorar na aplicação e valorização de conceitos de liderança e neuroliderança na tomada de decisões, justificando-se assim a proposta desta dissertação (ver Apêndice 31). Ao serem analisados os resultados por faixas etárias, verificou-se que os profissionais mais jovens têm uma maior tendência a concordar. Isto pode ser explicado pela relevância e espaço que estes conceitos têm vindo a ganhar dentro das organizações, além disso, os profissionais mais jovens podem estar mais familiarizados e confortáveis com novas abordagens de liderança, devido à sua exposição recente a essas práticas durante a sua formação académica e inicial na carreira (ver Apêndice 32).



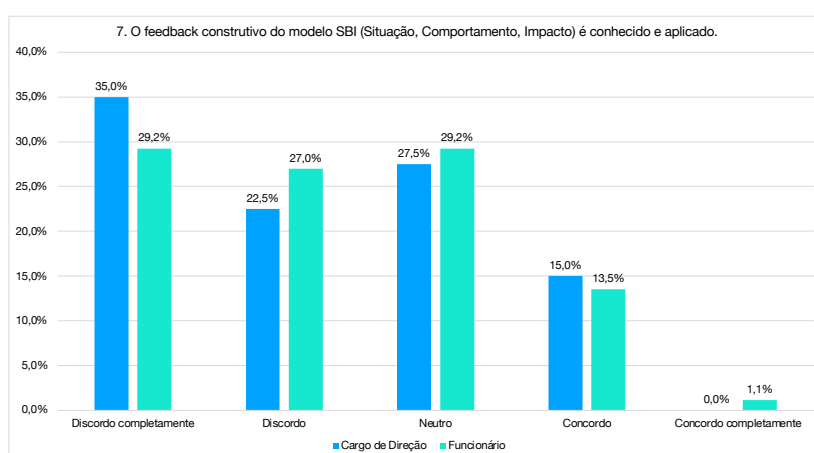
*Apêndice 31 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 16.*



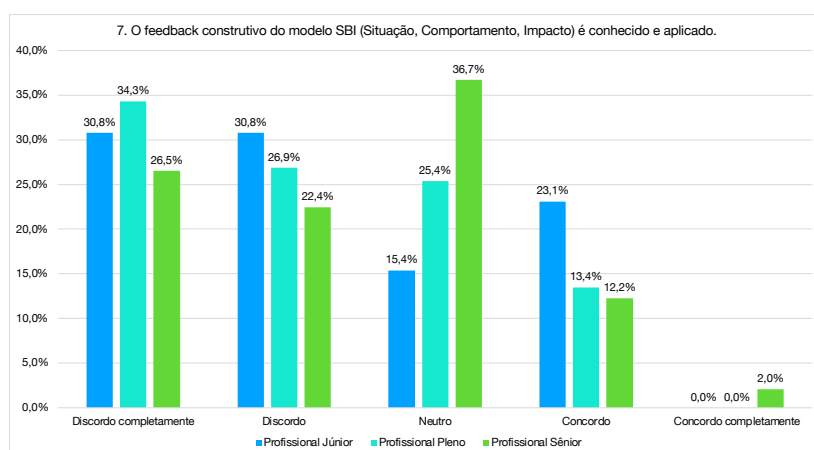
*Apêndice 32 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 16.*

## 17. O feedback construtivo do modelo SBI (Situação, Comportamento, Impacto) é conhecido e aplicado.

Uma percentagem significativa de diretivos (57,5%) discorda e apenas 15% concorda. Nos funcionários, a percentagem não varia muito: 56,2% discorda e apenas 14,6% concorda. Estes dados indicam uma clara falta de conhecimento e aplicação do modelo nas organizações públicas, ratificando a necessidade de que seja introduzido e aplicado pelas razões já explicadas ao longo desta dissertação. Chama a atenção que nenhum dos diretivos concorda completamente com a afirmação, o que é grave tendo em conta a relevância e o impacto que o feedback tem nas organizações públicas, pois é essencial para o desenvolvimento profissional e a melhoria continua (ver Apêndice 33). Existe variabilidade significativa na perceção segundo a experiência laboral: os jovens profissionais concordam mais que os plenos e sénior, devido possivelmente à falta de atualização de conhecimentos ou a uma diminuição da importância do feedback ao longo dos anos trabalhados na organização (ver Apêndice 34).



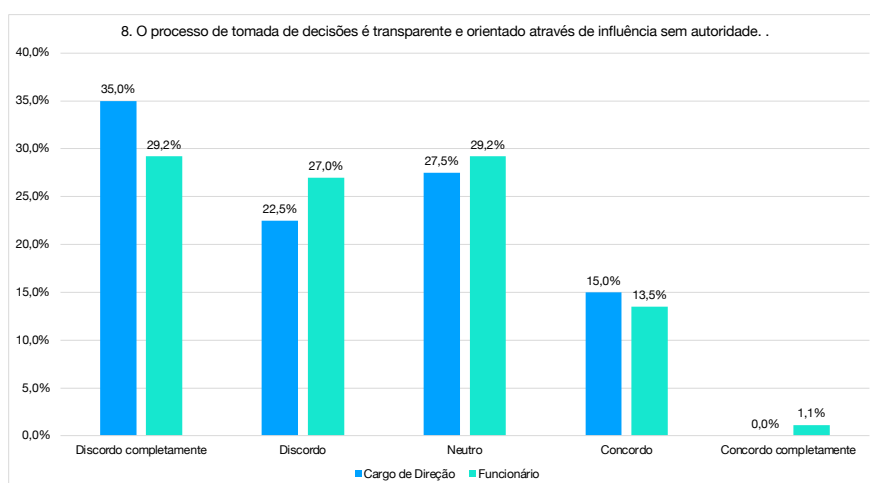
Apêndice 33 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 17.



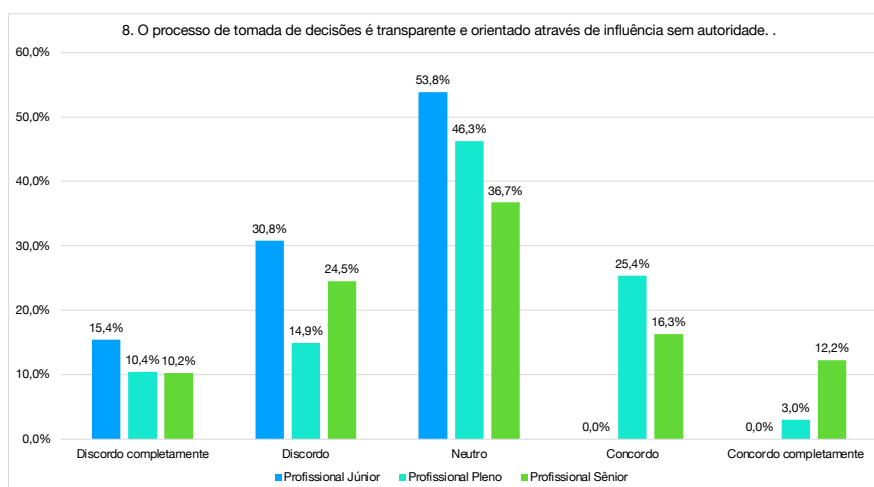
Apêndice 34 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 17.

## 18. O processo de tomada de decisões é transparente e orientado através de influência sem autoridade.

Os resultados são alarmantes: uma maioria significativa dos diretos (57,5%) não concorda e apenas 15% concorda. Nos funcionários, as percentagens são quase idênticas, sendo 56,2% e 14,6%, respetivamente. Conclui-se que existe uma percepção generalizada de falta de transparência e de orientação baseada na influência em lugar de autoridade, realidade que pode gerar desconfiança e reduzir o compromisso dos membros das organizações públicas. Mais uma vez, é preocupante que nenhum diretor e apenas um funcionário tenha concordado completamente com a afirmação (ver Apêndice 35). Em relação às faixas etárias, os profissionais juniores não concordam de maneira alguma, ao contrário dos profissionais plenos e seniores. Isto pode dever-se à sua falta de experiência e exposição aos processos decisórios, o que pode dificultar a compreensão e percepção da transparência e da influência sem autoridade (ver Apêndice 36).



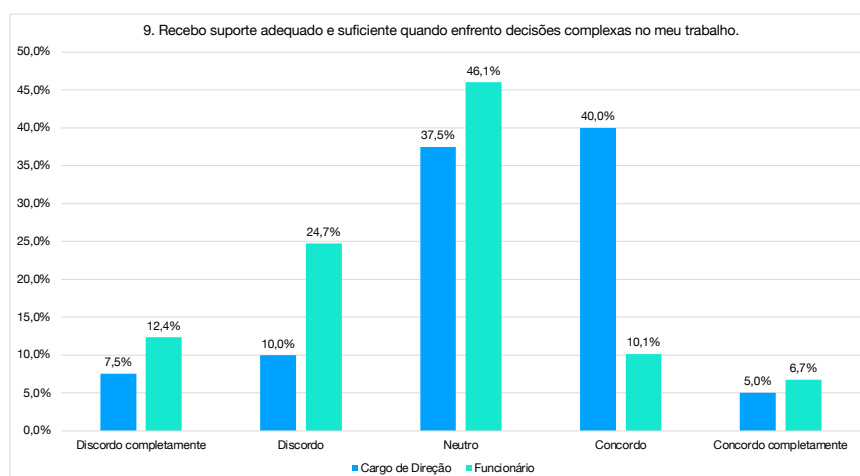
Apêndice 35 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 18.



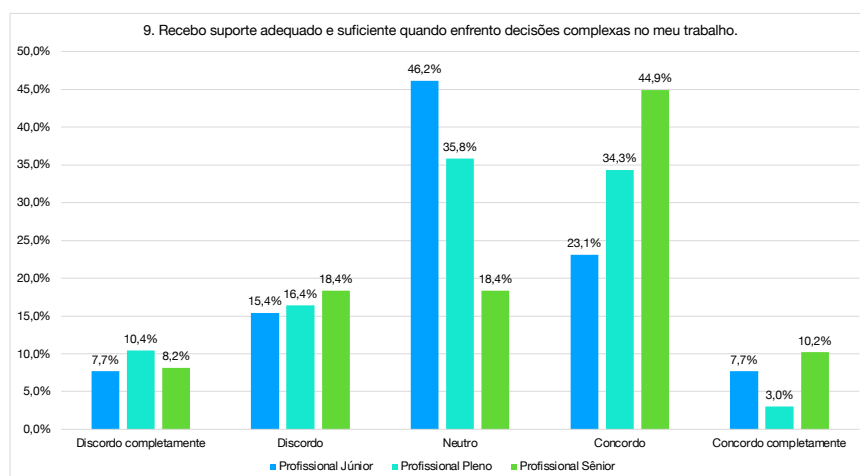
Apêndice 36 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 18.

## 19. Recebo suporte adequado e suficiente quando enfrento decisões complexas no meu trabalho.

Os resultados mostram que uma parte considerável dos diretivos concorda (45%) e uma pequena parte discorda (17,5%). No caso dos funcionários os resultados são negativos: apenas 16,8% concorda, enquanto 37,1% discorda. Constata-se que os funcionários sentem que não recebem suficiente suporte em situações complexas, disparidade notável em relação aos diretivos. Esta falta de suporte afeta negativamente aos funcionários, sendo essencial desenvolver e implementar um sistema de suporte mais robusto e acessível para todos os níveis da organização, como justificado previamente neste trabalho (ver Apêndice 37). Observa-se que os profissionais seniores tendem a concordar mais que os profissionais juniores e plenos, isto pode dever-se à sua maior experiência e rede de contatos dentro da organização, o que lhes permite ter acesso a suporte de maneira mais eficaz (ver Apêndice 38).



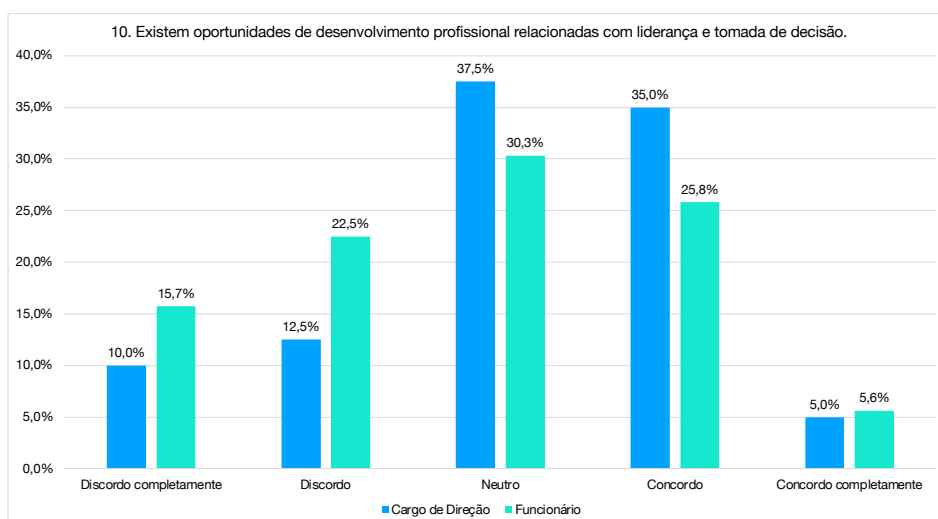
Apêndice 37 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 19.



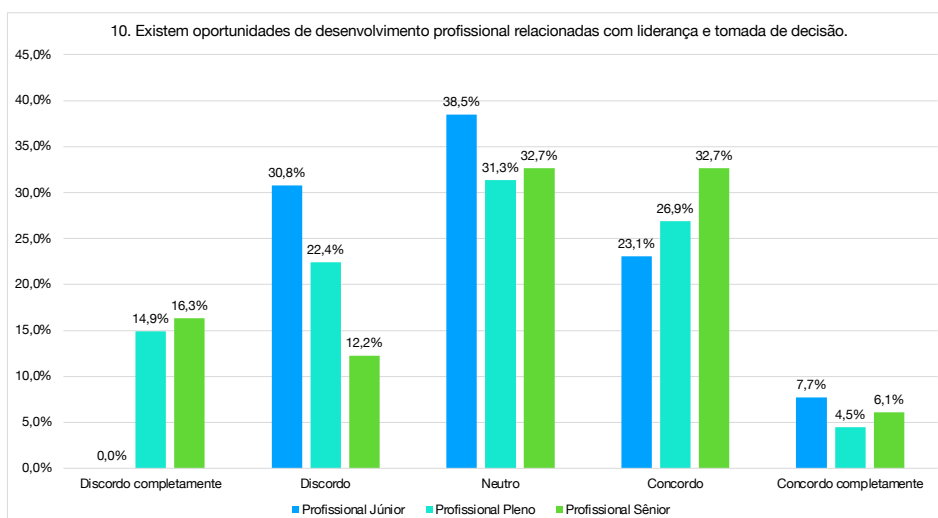
Apêndice 38 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 19.

## 20. Existem oportunidades de desenvolvimento profissional relacionadas com liderança e tomada de decisão.

Uma parte não muito significativa dos diretivos (40%) concorda, enquanto 22,5% discorda. Em relação aos funcionários, os resultados variam, sendo 31,4% e 38,2% respetivamente. Verifica-se uma perceção díspar entre diretivos e funcionários, com estes últimos a sentir-se mais desfavorecidos em relação às oportunidades de desenvolvimento apresentadas pela sua organização, o que pode limitar o seu crescimento profissional e afetar a sua motivação e compromisso se não se desenvolvem programas de formação e se dedicam esforços a esta questão (ver Apêndice 39). Em relação às faixas etárias, não se evidenciam diferenças nas respostas apresentadas, pelo que se assume que a perspetiva é geral (ver Apêndice 40).



*Apêndice 39 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 20.*

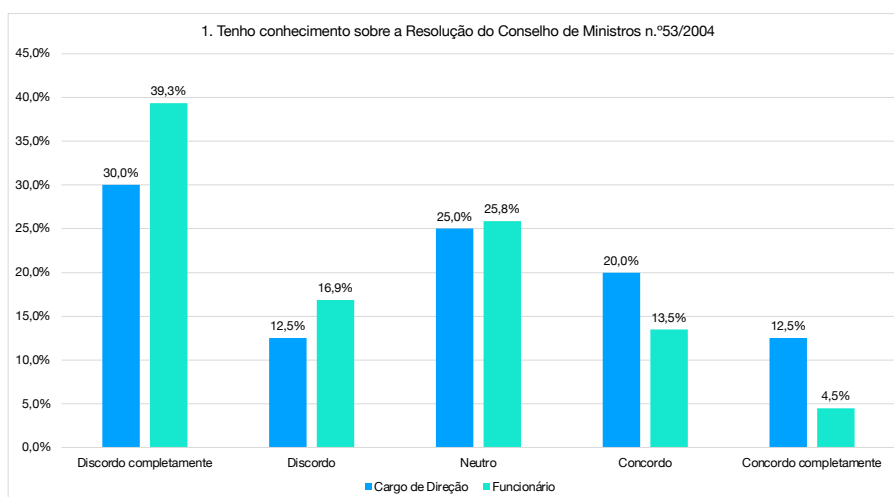


*Apêndice 40 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 20.*

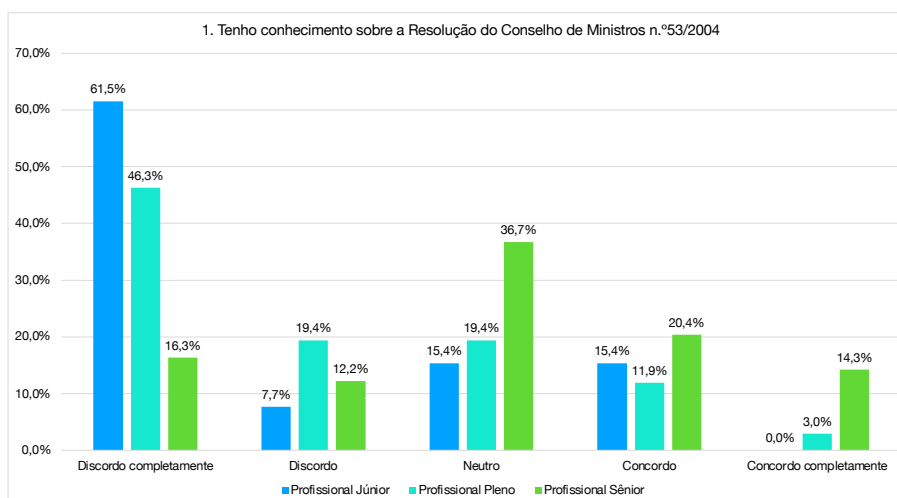
### 5.2.3 Grupo III: Afirmações sobre “Perceção global da Administração Pública Portuguesa”.

#### 21. Tenho conhecimento sobre a Resolução do Conselho de Ministros n.º53/2004.

Os resultados são preocupantes devido à importância desta Resolução. No caso dos diretivos, 42,5% deles não conhece a Resolução, o que é grave, e entre os funcionários o valor aumenta para 56,2%, o que não deixa de ser também preocupante. Estes resultados expõem a falta de conhecimento desta resolução que não pode ser justificada pelo 32,5% e 25,8%, respetivamente, que afirmam ter conhecimento sobre ela (ver Apêndice 41). Existem diferenças notáveis entre os grupos etários: o conhecimento varia positivamente com a experiência, tendência que se deve reverter. Deve-se ter conhecimento da Resolução inclusive antes de trabalhar como funcionário público (ver Apêndice 42).



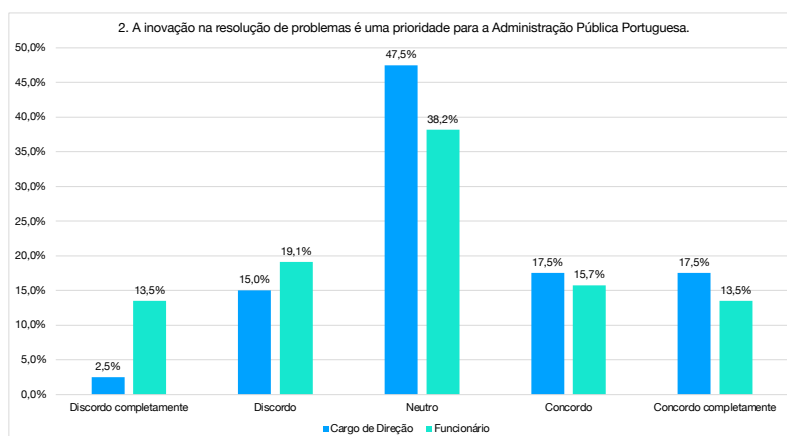
Apêndice 41 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 21.



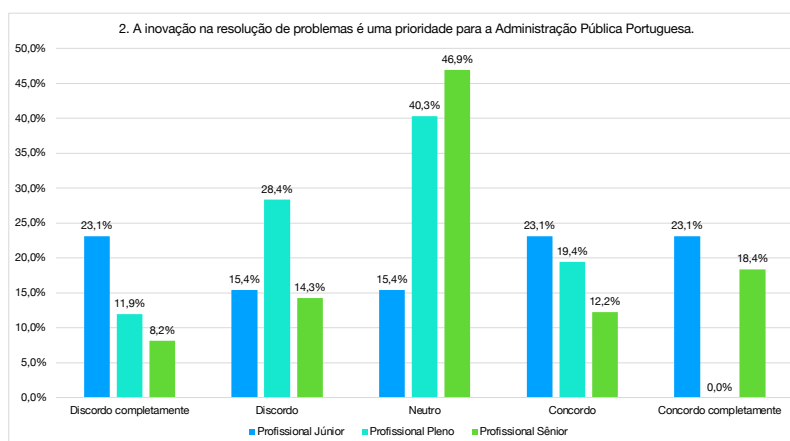
Apêndice 42 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 21.

## 22. A inovação na resolução de problemas é uma prioridade para a Administração Pública Portuguesa.

Mais de um terço dos diretivos concordam (35%) e apenas 17%,5 discorda. Entre os funcionários, apenas 29,2% concorda e 32,6% discorda. Isto sugere que, embora exista reconhecimento sobre a importância da inovação, esta não é vista claramente na prática como uma prioridade da Administração Pública, sobretudo pelos funcionários (ver Apêndice 43). Existem diferenças notáveis nas perceções entre os grupos etários, os profissionais juniores e seniores tendem a ter opiniões mais positivas que os profissionais. Os profissionais juniores podem ter opiniões mais positivas sobre a inovação porque estão mais abertos a novas ideias e tecnologias; os profissionais seniores, por outro lado, podem ter uma visão mais positiva devido à sua experiência acumulada e à possibilidade de terem visto os benefícios de inovações implementadas ao longo do tempo; já os profissionais plenos podem estar numa fase intermediária da carreira, onde enfrentam maiores responsabilidades operacionais e podem sentir mais diretamente as limitações e desafios práticos da implementação de inovações. (ver Apêndice 44)



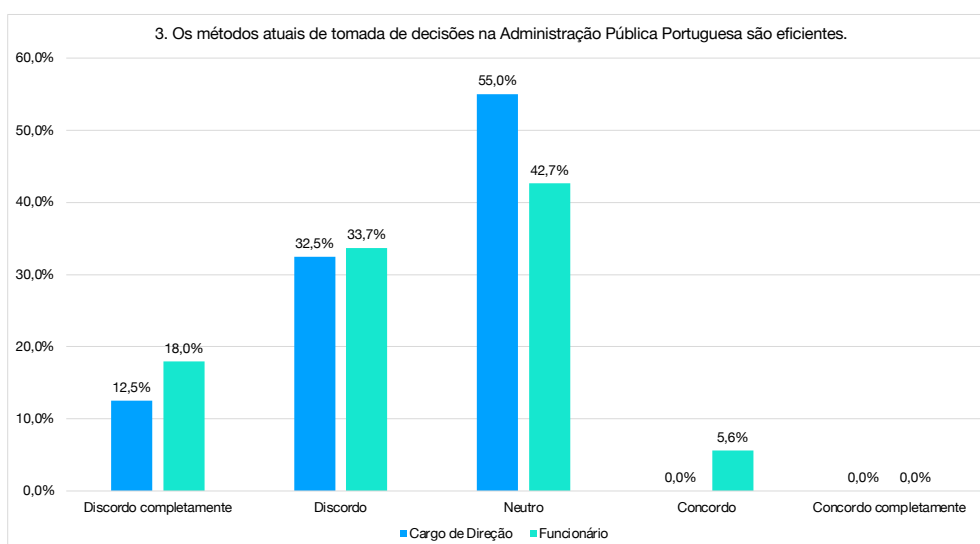
Apêndice 43 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 22.



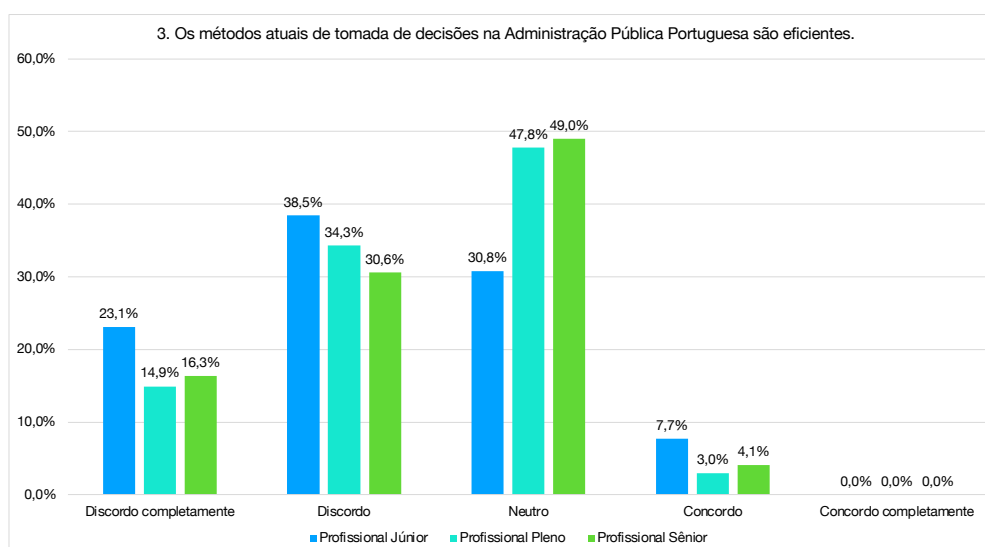
Apêndice 44 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 23.

### 23. Os métodos atuais de tomada de decisões na Administração Pública Portuguesa são eficientes.

As respostas são alarmantes e justificam de forma unânime a importância desta dissertação. Uma percentagem significativa (45%) dos diretivos discorda e **nenhum** deles concorda, entre os funcionários mais da metade não concorda (51,7%) e apenas 5,6% concorda. Verifica-se, de facto, que existe uma perceção generalizada de ineficiência nos métodos atuais de toma de decisões na Administração Pública Portuguesa, com uma grande parte dos funcionários insatisfeitos (ver Apêndice 45). Destaca-se que as perceções não variam significativamente conforme o grupo etário, pelo que se entende que a visão é generalizada (ver Apêndice 46).



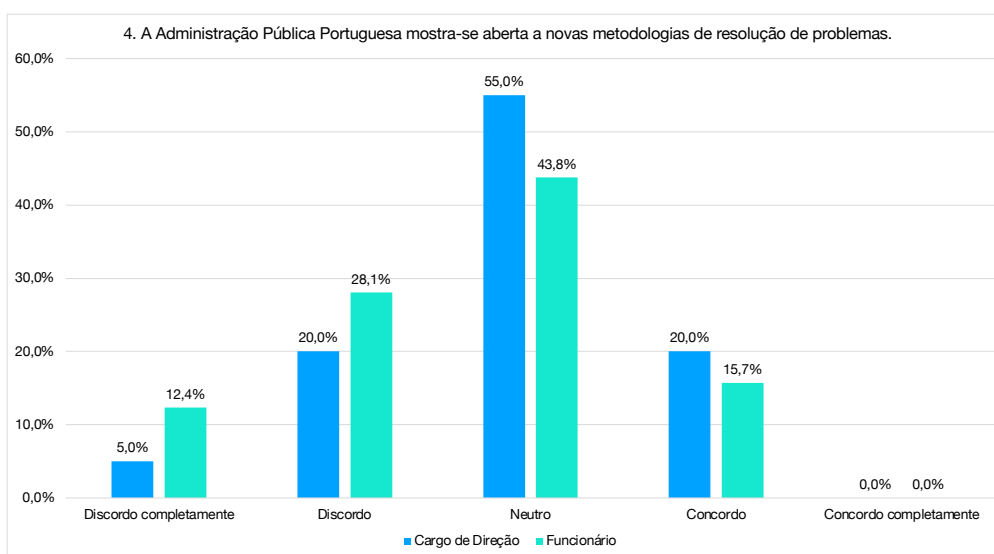
*Apêndice 45 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 23.*



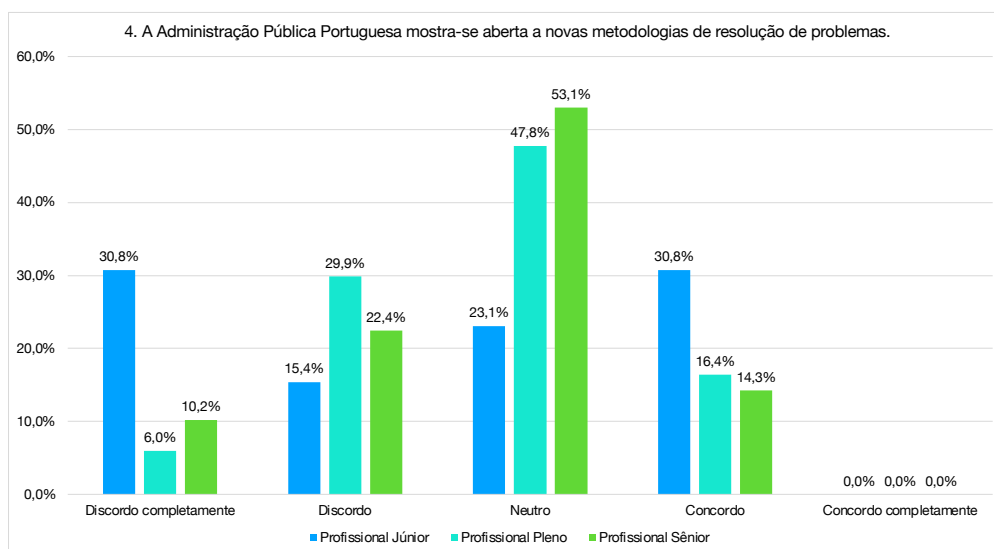
*Apêndice 46 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 23.*

## 24. A Administração Pública Portuguesa mostra-se aberta a novas metodologias de resolução de problemas.

Os resultados mostram que um 25% dos diretos discordam e apenas 20% concorda. No caso dos funcionários os resultados variam: 40,5% discorda e apenas 15,7% concorda. Evidencia-se uma perceção generalizada de que a Administração Pública não está suficientemente aberta a adotar novas metodologias, com uma grande parte dos funcionários indecisos ou negativos (ver Apêndice 47). As respostas não variam significativamente em relação aos grupos etários, mostrando concordância e uma perceção generalizada (ver Apêndice 48).



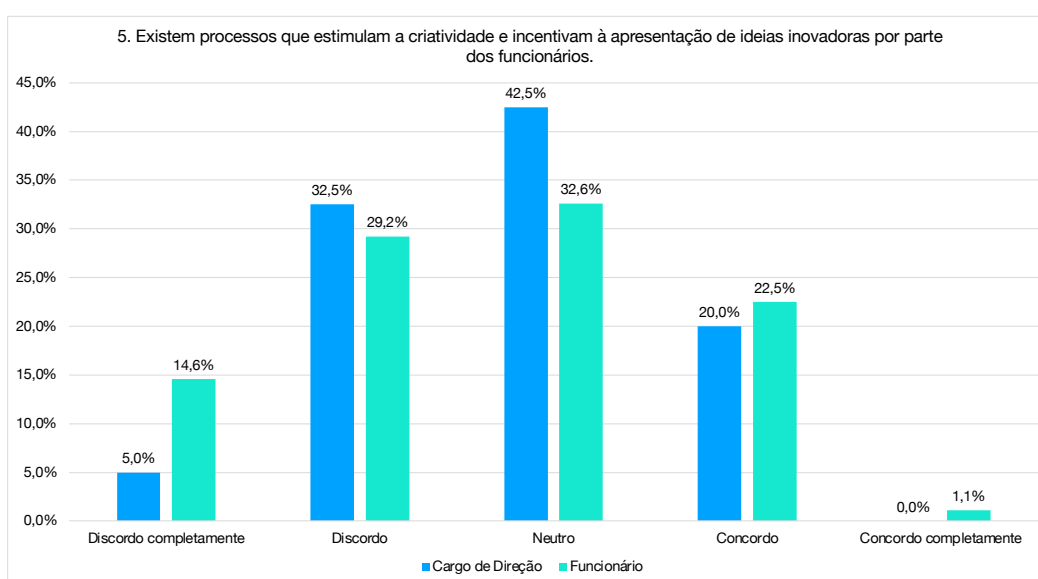
Apêndice 47 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 24.



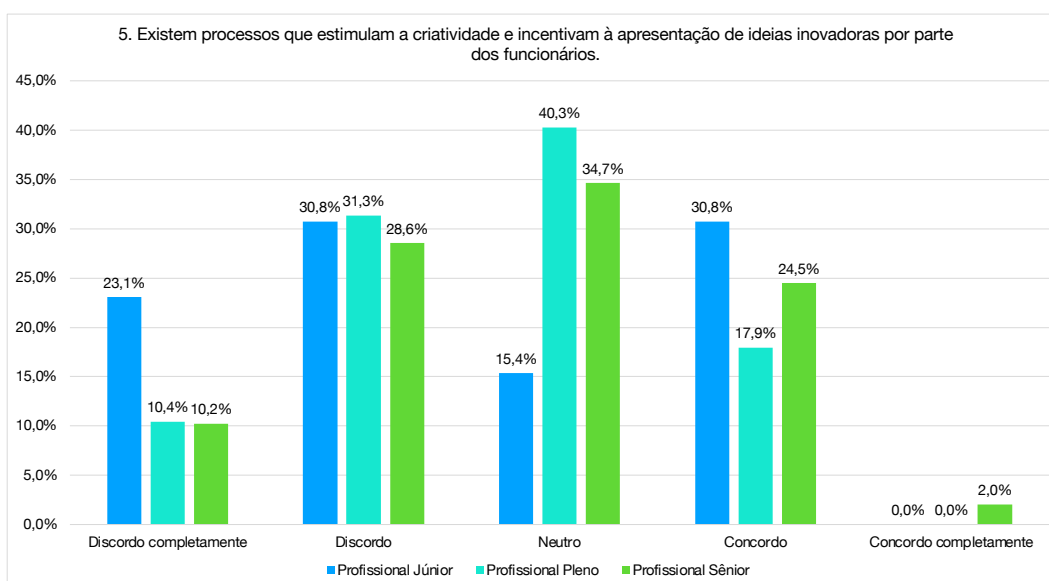
Apêndice 48 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 24.

## 25. Existem processos que estimulam a criatividade e incentivam à apresentação de ideias inovadoras por parte dos funcionários.

Os resultados mostram que 37,5% dos diretos não concorda contra 20% que sim concorda. No caso dos funcionários os valores aumentam ligeiramente a 43,8% e 23,6% respetivamente. Evidencia-se que ambos grupos não reconhecem claramente que existam processos efetivos para fomentar a criatividade e a inovação, o que claramente pode limitar a capacidade da organização para inovar e melhorar continuamente (ver Apêndice 49). Os resultados não variam significativamente em relação ao grupo etário, mostrando concordância e uma perceção generalizada (ver Apêndice 50).



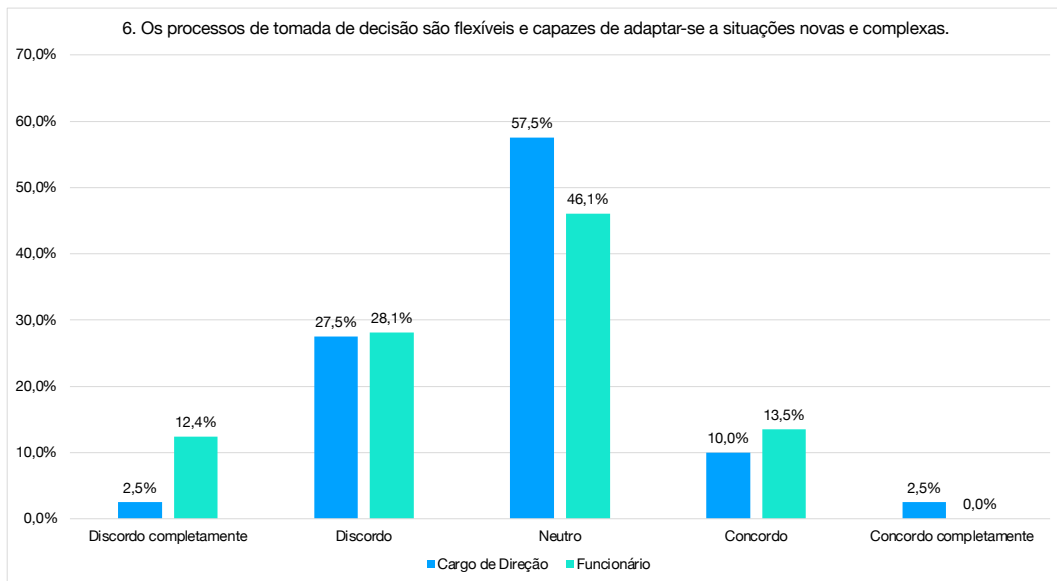
*Apêndice 49 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 25.*



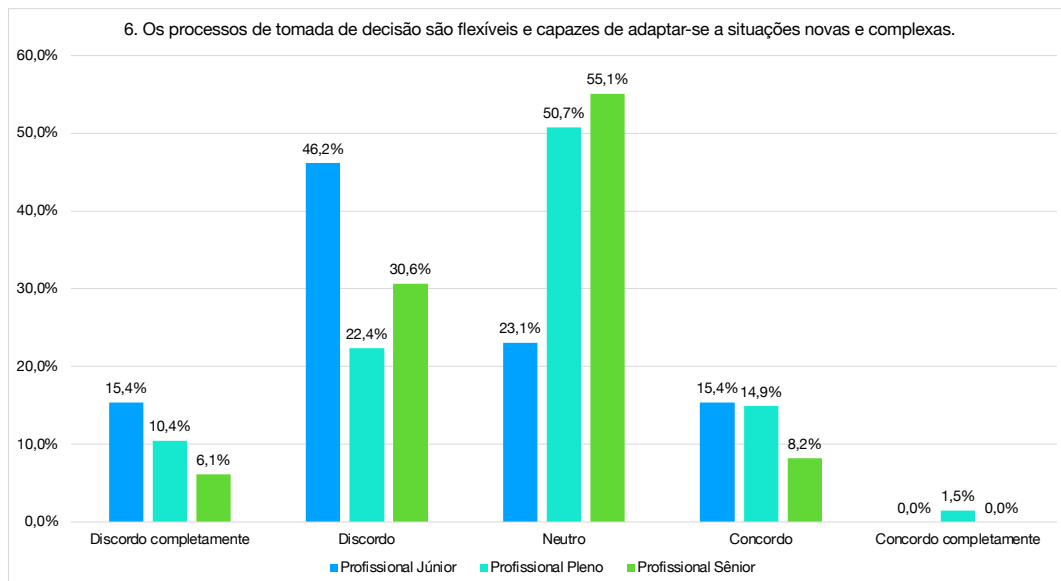
*Apêndice 50 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 25.*

**26. Os processos de tomada de decisão são flexíveis e capazes de adaptar-se a situações novas e complexas.**

Os resultados variam ligeiramente: 30% dos diretos não concorda e apenas 12,5% concorda. No caso dos funcionários, os valores aumentam ligeiramente a 40,5% e 13,5%. Isto sugere uma percepção generalizada de falta de flexibilidade e adaptabilidade nos processos de tomada de decisão, com uma grande parte dos funcionários indecisos ou negativos (ver Apêndice 51). Os resultados não variam significativamente em relação ao grupo etário, mostrando concordância e uma percepção generalizada (ver Apêndice 52).



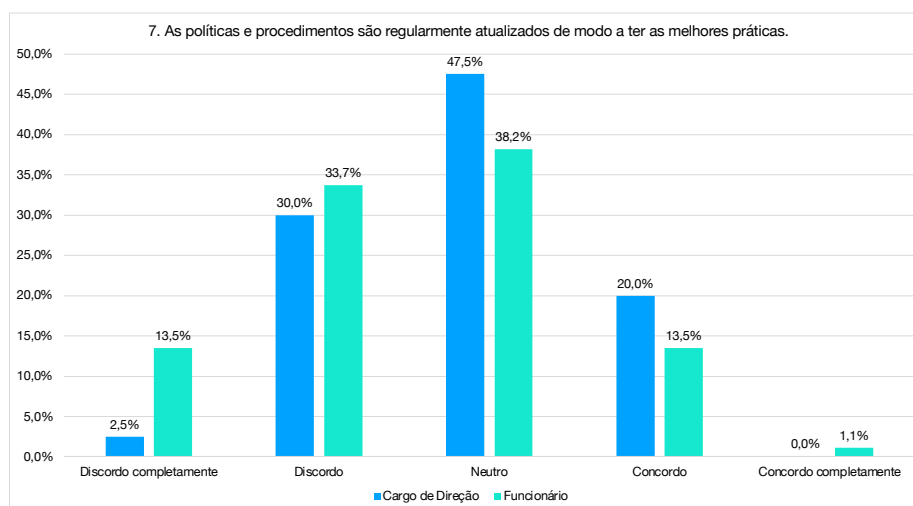
*Apêndice 51 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 26.*



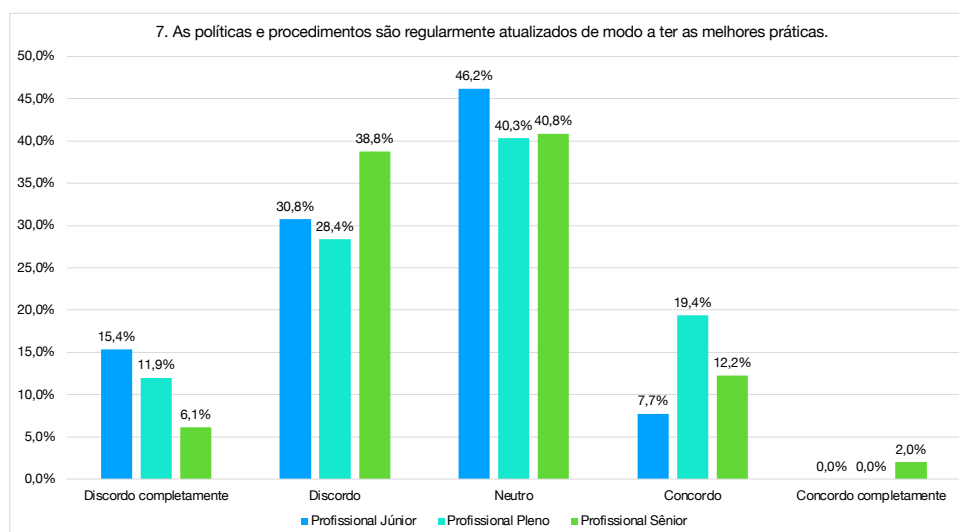
*Apêndice 52 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 26.*

## 27. As políticas e procedimentos são regularmente atualizados de modo a ter as melhores práticas.

Os resultados mostram que um 32,5% dos diretivos não concorda, contra 20% que sim. No caso dos funcionários, a percentagem aumenta naqueles que não concordam (47,2%) e diminui naqueles que sim (14,6%). Isto reflete uma percepção generalizada de que as políticas e procedimentos não se atualizam com a frequência necessária para incorporar as melhores práticas, sendo esta uma causa principal de que a eficiência e efetividade de uma organização diminua (ver Apêndice 53). Os resultados não variam significativamente em relação ao grupo etário, mostrando concordância e uma percepção generalizada (ver Apêndice 54).



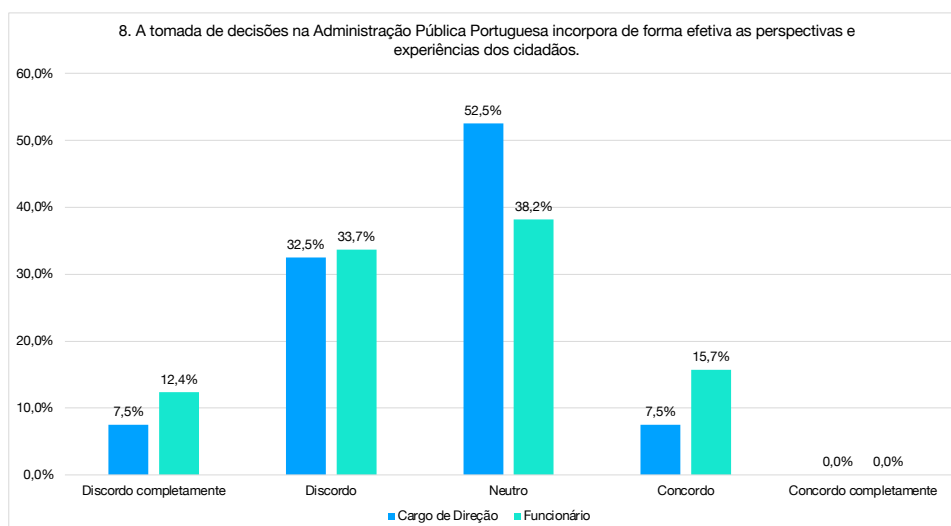
Apêndice 53 - Distribuição das respostas por grupo - Afirmação 27.



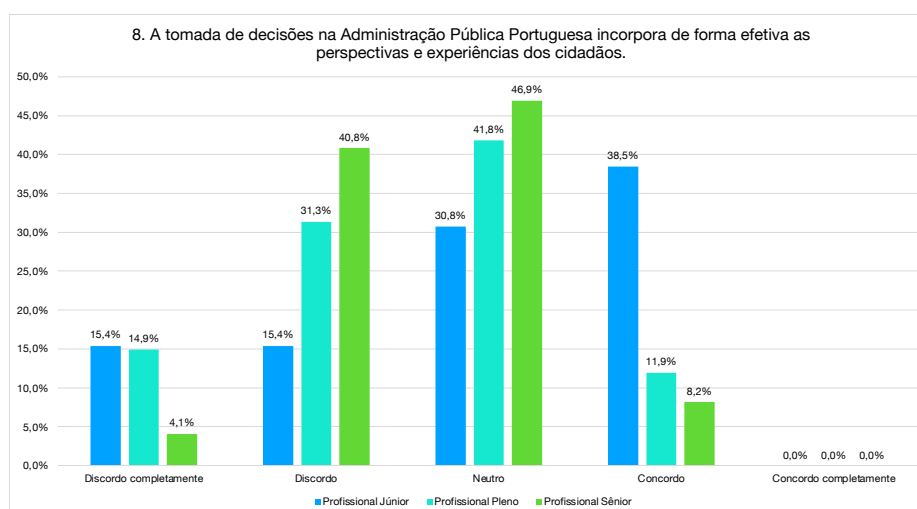
Apêndice 54 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 27.

## 28. A tomada de decisões na Administração Pública Portuguesa incorpora de forma efetiva as perspetivas e experiências dos cidadãos.

Os resultados mostram que um 40% dos diretivos não concorda e apenas 7,5% concorda. No caso dos funcionários a percentagem aumenta naqueles que não concordam (46,2%) e naqueles que sim (15,7%). Isto indica que a perceção da efetividade da Administração Pública varia consoante o grupo e resulta alarmante verificar a visão negativa expressada pelos funcionários públicos. Destaca-se o facto de não existir **nenhum** “concordo completamente”, o significa que para ninguém é clara esta incorporação (ver Apêndice 55). Os resultados variam significativamente em relação ao grupo etário: os profissionais juniores tendem a concordar, enquanto os profissionais plenos e seniores tendem a não concordar, provavelmente por terem mais tempo a trabalhar na AP e constatar, de facto, que isto na prática não acontece (ver Apêndice 56).



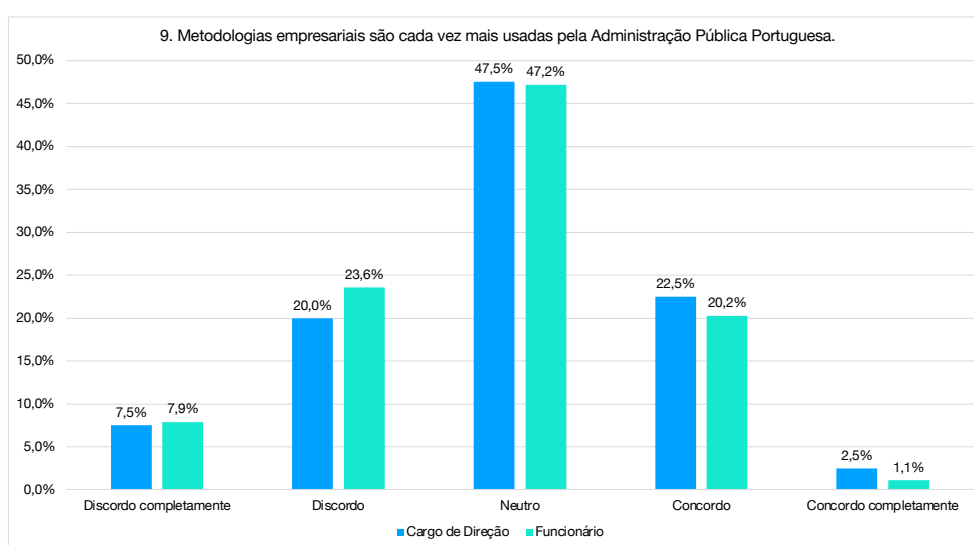
*Apêndice 55 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 28.*



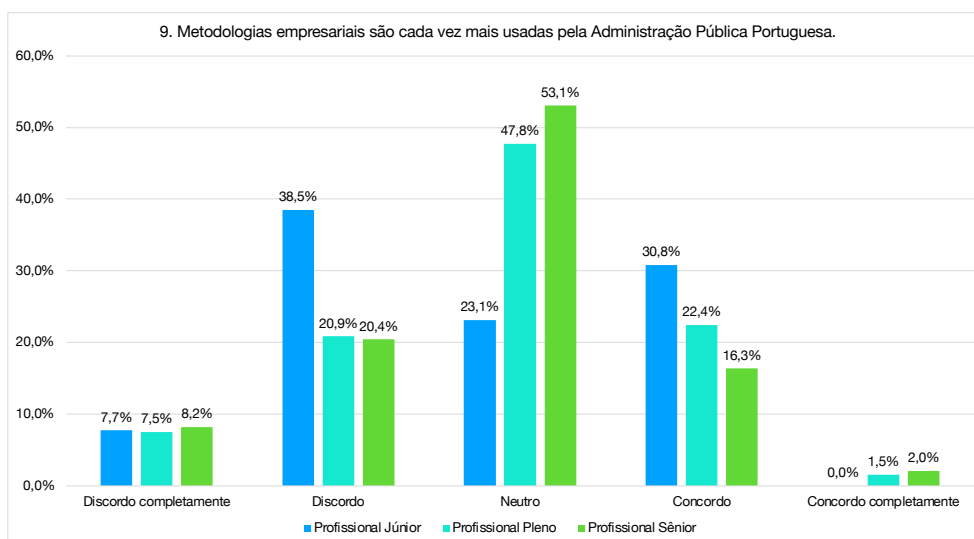
*Apêndice 56 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 28.*

## 29. Metodologias empresariais são cada vez mais usadas pela Administração Pública Portuguesa.

Os resultados mostram que 27% dos diretos não concorda e 25% concorda. No caso dos funcionários a percentagem aumenta naqueles que não concordam (31%) e naqueles que concordam (21,3%). Estas perceções são bastante similares; no entanto, os funcionários tendem a estar ligeiramente mais em desacordo com que as metodologias empresariais sejam cada vez mais usadas (ver Apêndice 57). Os resultados não variam significativamente em relação ao grupo etário, mostrando concordância e uma perceção generalizada (ver Apêndice 58).



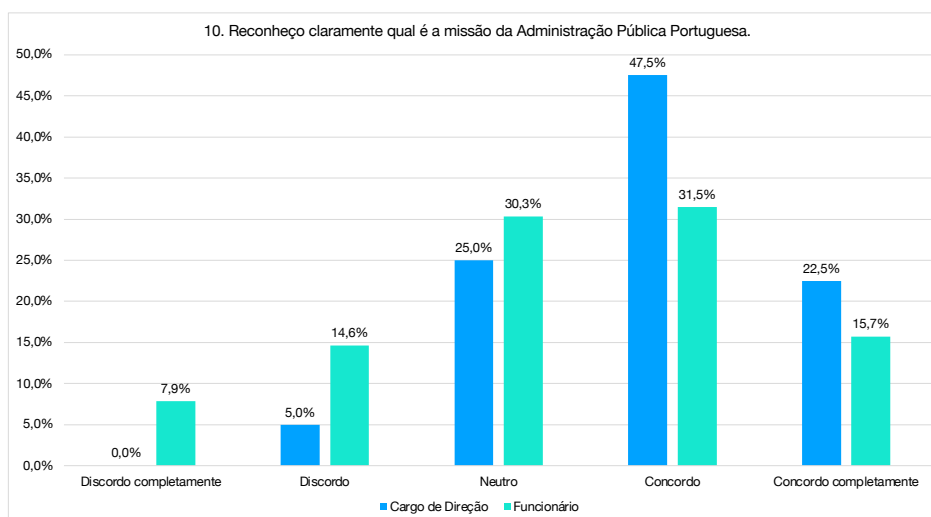
*Apêndice 57 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 29.*



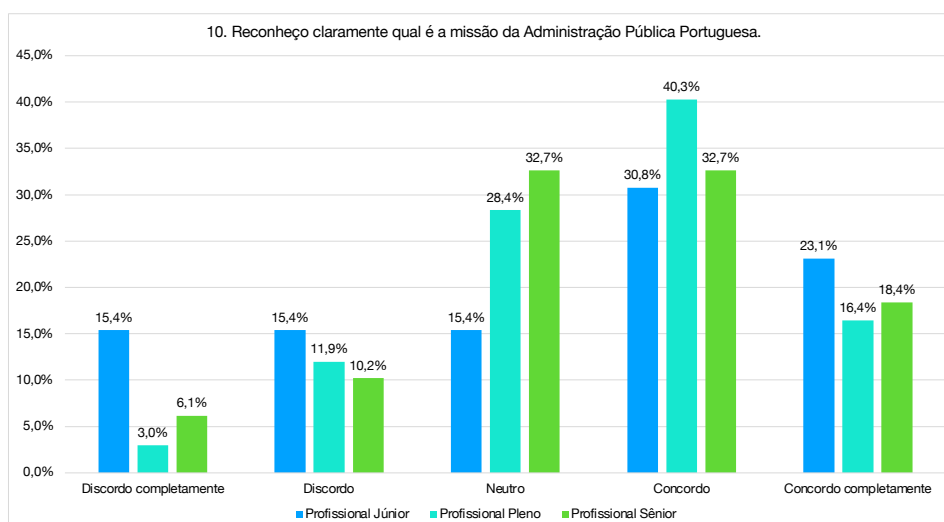
*Apêndice 58 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 29.*

### 30. Reconheço claramente qual é a missão da Administração Pública Portuguesa

As respostas são muito positivas. 70% dos diretivos concorda, contra apenas 5% que não. No caso dos funcionários, a diferencia é considerável e chama a atenção, com valores de 47,2% e 22,5% respetivamente. Os cargos de direção têm uma tendência muito mais alta a estar de acordo com que reconhecem claramente a missão da Administração Pública, um resultado esperado e necessário mas que não justifica que menos da metade dos funcionários a conheçam (ver Apêndice 59). Estes resultados mostram diferencias significativas nos grupos etários enquanto ao reconhecimento da missão da Administração Pública: os profissionais juniores reconhecem menos que os profissionais plenos e sénior, deixando a idade como fator de diferenciação. Isto pode dever-se à sua menor experiência e tempo de serviço na organização, o que lhes dá menos exposição e oportunidade para absorver e internalizar qual é a missão (ver Apêndice 60).



Apêndice 59 - Distribuição das respostas por grupo. Afirmação 30.



Apêndice 60 - Distribuição das respostas por faixa etária. Afirmação 30.

### 5.3 Justificação e contribuições do questionário .

Este inquérito justifica-se pela análise detalhada das deficiências e necessidades na resolução de problemas e tomada de decisões dentro da AP. A correlação entre as conclusões do questionário e as metodologias propostas demonstra que a correta aplicação das ferramentas vai ao encontro das expectativas e experiências dos funcionários. Assim:

- Identifica claramente as áreas problemáticas e as barreiras existentes na tomada de decisões, permitindo uma análise exaustiva das deficiências atuais nos processos de tomada de decisões e expondo problemas (como a falta de transparência, a resistência à mudança, ou a ineficiência na priorização de problemas). De igual modo, consegue identificar os pontos fracos da APP e as áreas que requerem intervenção prioritária, baseando-se na percepção direta dos funcionários, que, reforça-se, eram os participantes únicos do inquérito.
- Propõe soluções práticas e adaptáveis baseadas em metodologias comprovadas, otimizando a capacidade da AP para responder aos problemas e tomar decisões relevantes. Metodologias como o *Diagrama de Ishikawa*, o *Método 4S* e o *Problem Solving Estratégico* destacam-se como ferramentas-chave para melhorar a identificação e resolução de problemas dada a sua adaptabilidade, melhorando a capacidade de resposta.
- Destaca a importância da formação contínua e do pensamento crítico, cruciais num mundo cada vez mais exigente em que é importante saber manejar novas tecnologias e interpretar dados para uma gestão mais eficiente e produtiva.
- Promove uma cultura colaborativa, destacando o trabalho interdepartamental, fundamental para, entre outros, suprir falhas e agilizar o processo burocrático.

Enfim, o facto de muitos funcionários desconhecerem as metodologias apresentadas e de estas terem sido testadas com sucesso no setor privado oferece uma alternativa potencialmente viável a considerar. Em definitiva, o questionário não só justificou a dissertação, mas também proporcionou um marco claro e detalhado para melhorar a Administração Pública, o que reforça a relevância e a contribuição académica e prática da dissertação.

## 5.4 Direções para futuras investigações

Uma das principais limitações do presente trabalho é não poder oferecer uma avaliação de longo prazo da aplicação das metodologias em apreço. Por exemplo, poderia ser realizada uma comparação mais exaustiva e demorada entre as metodologias tradicionais e as mais modernas para determinar quais seriam as mais indicadas no contexto da APP.

Depois, torna-se igualmente relevante atentar sobre o desconhecimento generalizado do *feedback* baseado no modelo SBI (*Situação, Comportamento, Impacto*). Futuras investigações poderiam centrar-se em desenhar, implementar e avaliar novos modelos de *feedback* que sejam específicos para o setor público e, por exemplo, medir o seu impacto na comunicação interna e nos processos da organização. Ainda, é inescapável a influência da urgente digitalização dos processos administrativos, sobretudo quando se pensa no potencial impacto da Inteligência Artificial e da análise de grandes quantidades de dados. Como fazer chegar estas ferramentas aos diversos setores administrativos, como educar para o seu uso ético e para uma gestão de dados consonante com os protocolos de privacidade de dados, etc., são questões a considerar atualmente.

Finalmente, seria interessante estudar esta evolução comparativamente a outros países, numa troca intercultural que poderá proporcionar valiosas perspetivas e abordagens que poderiam ser adaptadas ao contexto português.

## 5.5 Recomendações

Primeiramente, seria importante uma maior consciencialização junto dos funcionários públicos para a existência da Resolução do Conselho de Ministros n.º53/2004 e outras normativas relevantes, uma vez que esta lacuna de conhecimento compromete a eficácia dos processos administrativos e reflete uma deficiência de capacidade crítica. Também se recomenda uma monitorização constante dos programas de capacitação específicos que garantam a correta perceção e aplicação das práticas aqui defendidas. Em segundo lugar, vale sempre recordar e reforçar o ainda lugar-comum da necessidade de fomentar uma cultura de inovação e criatividade dentro da APP. A título exemplificativo, poderia ser implementado um plano de premiação de excelentes práticas e/ou programas de incentivo à formação que exijam uma aplicação efetiva das ideias discutidas, regulados por códigos deontológicos rigorosos que sustentem estas medidas ao longo do tempo.

Em terceiro lugar, outro ainda lugar-comum sobre a necessidade de simplificar os procedimentos administrativos para, por exemplo, reduzir substancialmente a burocracia, que prejudica a referida relação de proximidade com o cidadão, e fomentar uma maior autonomia na tomada de decisões quer por parte dos dirigentes, quer pelos funcionários. Em quarto lugar, torna-se imperativo abordar as barreiras organizacionais apresentadas ao longo deste raciocínio. A gestão na mudança e a gestão de tempo poderão ajudar o funcionário público a adaptar-se a novas metodologias, gerir melhor as suas responsabilidades, reduzir o estresse e positivamente aumentar a produtividade, sem que isto comprometa o seu bem-estar do funcionário físico ou emocional. Finalmente, e ainda a propósito deste bem-estar, uma liderança menos autoritária destaca-se como uma fórmula mais humana e, por isso, mais produtiva no local de trabalho. Para os funcionários a exercer cargos de direção é fundamental que incorporem nas suas práticas princípios de neuroliderança e melhorem a sua capacidade de liderar e tomar decisões.

Em suma, estas ações e recomendações não só são necessárias para enfrentar os desafios atuais, como também para preparar à APP para um futuro cada vez menos previsível em que todos devemos fazemos parte da solução.

### 6 Conclusão

A presente dissertação não só pretendeu abordar os problemas dentro da Administração Pública Portuguesa, como ainda proporcionar um marco metodológico robusto para melhorar a gestão pública. A investigação revelou áreas críticas que requerem atenção, como a falta de conhecimento sobre normativas-chave, a necessidade de fomentar uma cultura de inovação e criatividade, e a importância de melhorar a transparência e flexibilidade na tomada de decisões. A implementação destas metodologias e recomendações não só vai transformar a capacidade de resposta da APP para responder aos desafios atuais, mas também vai preparar o terreno para uma gestão mais eficiente, transparente e inclusiva nos anos vindouros.

A missão da Administração Pública é a prossecução do interesse público, e isso consegue-se ao garantir a implementação de políticas públicas e pelo cumprimento das leis e normas que regem o funcionamento do Estado. Uma estrutura bem organizada e orientada à inovação, facilitará a tomada de decisões, agilizará processos, reduzirá a burocracia, aumentará a transparência, e inclusive desenvolverá novas metodologias de resolução de problemas e modelos de liderança nas suas várias organizações. A gestão pública deve enquadrar gestores que se comportem como líderes mais consensuais, capazes de antecipar as mudanças e desafios futuros e de criar sinergias entre as necessidades dos funcionários, a organização e os cidadãos. O líder na gestão pública deve facilitar o desenvolvimento daqueles sob a sua tutela, inclusive em situações mais exigentes, e não pode permitir-se ignorar os problemas, bem como as suas causas e consequências.

Revelaram-se não apenas lacunas significativas e áreas de melhoria na Administração Pública Portuguesa, como também se destacou o potencial transformador que a adoção de novas metodologias pode vir trazer se estas são bem implementadas e mantidas ao longo do tempo. Assim, a implementação das recomendações propostas – como a utilização de técnicas avançadas de resolução de problemas e a incorporação de princípios de liderança moderna – dotam à APP de ferramentas que lhe permitirão destacar-se como um exemplo de boas práticas pelo Estado Português. Além disso, enfatiza-se a importância da formação contínua e da promoção de uma cultura

organizacional orientada nesse sentido dentro das organizações públicas, de modo a criar contextos laborais que incentivem a criatividade e a inovação.

Em suma, com base nos resultados obtidos, é possível afirmar que as hipóteses inicialmente propostas foram corroboradas, validando assim a importância deste estudo. Apesar de ter sido um processo muito desafiante, permitiu aprofundar o conhecimento sobre a Administração Pública Portuguesa e contribuir para o seu aprimoramento. Fica o repto perante a comunidade académica e profissional a continuar a investigar e explorar este tipo de temas. O estudo continuado da Administração Pública é fundamental para garantir que as instituições estejam bem equipadas para enfrentar os desafios de um futuro feito de superlativos. Tal como referido anteriormente, todos somos e devemos ser partes da solução e da construção de uma melhor Administração Pública para todos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Amer, S. A., Elotla, S. F., Ameen, A. E., Shah, J., & Fouad, A. M. (2022). Occupational burnout and productivity loss: A cross-sectional study among academic university staff. *Frontiers in Public Health*, 10, 861674. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2022.861674>
- António, I. (2020). *Manual teórico-prático de direito administrativo*. Edições Almedina SA.
- António, I. (2020). *Manual teórico-prático de direito administrativo* (2ª ed.). Edições Almedina SA.
- Baruch-Feldman, C., Brondolo, E., Ben-Dayana, D., & Schwartz, J. (2002). Sources of social support and burnout, job satisfaction, and productivity. *Journal of Occupational Health Psychology*, 7(1), 84-93. <https://doi.org/10.1037/1076-8998.7.1.84>
- Bernal Romero, S., & Niño Sanabria, D. F. (2018). Modelo multicriterio aplicado a la toma de decisiones representables en diagramas de Ishikawa.
- Bernays, E. (2008). *Propaganda*. Editorial Melusina, S.L.
- Biografia. (s. f.). Giorgio Nardone. Recuperado el 11 de febrero de 2024, de <https://giorgionardone.com/es/biografia/>
- Boyatzis, R. E., Smith, M. L., & Blaize, N. (2014). Antagonistic neural networks underlying differentiated leadership roles. *Frontiers in Human Neuroscience*, 8, 114. <https://doi.org/10.3389/fnhum.2014.00114>
- Boyatzis, R. E., Smith, M. L., & Blaize, N. (2014). Antagonistic neural networks underlying differentiated leadership roles. *Frontiers in Human Neuroscience*, 8, 114. <https://doi.org/10.3389/fnhum.2014.00114>
- Brown, T. (2008). Design thinking. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2008/06/design-thinking>
- Burke, W. (2002). *Organization change: Theory and practice*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. <https://archive.org/details/organizationchan0000burk>
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2005). *Administração pública: Modernização, qualidade e inovação* (1.a ed.). Edições Sílabo, LDA.

- Chukwuma, T. (2022, 3 enero). A/B testing: History, value, prioritizing etc. Medium. <https://medium.com/@chukwumatobenna/a-b-testing-history-value-prioritizing-etc-6dc5254331ed>
- Conselho de Ministros de Portugal. (2004). Resolução do Conselho de Ministros 53/2004. *Diário da República*. <https://files.dre.pt/1s/2004/04/094b00/23882426.pdf>
- Cornella, A. (2019). *Cómo innovar sin ser Google*. Profit Editorial.
- Corte-Real, I. (2008). Public management reform in Portugal: Successes and failures. *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 205-229. <https://doi.org/10.1108/09513550810855663>
- Csíkszentmihályi, M. (1996). *Creativity: Flow and the psychology of discovery and invention*. HarperCollins Publishers.
- Dewa, C. S., Loong, D., Bonato, S., Thanh, N. X., & Jacobs, P. (2014). How does burnout affect physician productivity? A systematic literature review. *BMC Health Services Research*, 14, 1-10. <https://doi.org/10.1186/1472-6963-14-325>
- Ditlev-Simonsen, C. (2022). Stakeholder management. In *Corporate social responsibility* (pp. 131-145). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-88203-7\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-030-88203-7_8)
- Donet, A. R. (2015, 30 noviembre). Cómo dar un feedback efectivo. *andresraya.com*.
- Donet, A. R. (2015a, 9 marzo). El valor del neuroliderazgo. *andresraya.com*. <http://andresraya.com/el-valor-del-neuroliderazgo/>
- Donet, A. R. (2015b, 7 octubre). Crisis y renacimiento del management. *andresraya.com*. <http://andresraya.com/crisis-y-renacimiento-del-management/>
- Donet, A. R. (2015c, 7 octubre). Compartir el liderazgo. *andresraya.com*. <http://andresraya.com/compartir-el-liderazgo/>
- Donet, A. R. (2015d, 3 noviembre). Inteligencia emocional y liderazgo. *andresraya.com*. <http://andresraya.com/inteligencia-emocional-y-liderazgo/>
- Donet, A. R. (2017a, 25 abril). Más allá del relato moral del liderazgo. *andresraya.com*. <http://andresraya.com/mas-alla-del-relato-moral-del-liderazgo/>
- Donet, A. R. (2017b, 27 junio). El poder de la influencia, más allá del liderazgo. *andresraya.com*. <http://andresraya.com/el-poder-de-la-influencia-mas-alla-del-liderazgo/>

- Donet, A. R. (2017c, 27 junio). Influencia sin autoridad: Un modelo a seguir. *andresraya.com*. <http://andresraya.com/influencia-sin-autoridad-un-modelo-a-seguir/>
- Erdmann, G., & Engel, U. (2007). Neopatrimonialism reconsidered: Critical review and elaboration of an elusive concept. *Commonwealth & Comparative Politics*, 45(1), 95-119. <https://doi.org/10.1080/14662040601135813>
- Figueira, I., Domingues, A. R., Caeiro, S., Painho, M., Antunes, P., Santos, R., ... & Ramos, T. B. (2018). Sustainability policies and practices in public sector organisations: The case of the Portuguese Central Public Administration. *Journal of Cleaner Production*, 202, 616-630. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.08.183>
- Fisa, A. M. (2020, 31 agosto). ¿Por qué dejo para mañana lo que puedo hacer hoy? *LinkedIn*. <https://www.linkedin.com/pulse/por-qu%C3%A9-dejo-para-ma%C3%B1ana-lo-que-puedo-hacer-hoy-artur-massana-fisa/>
- FORA.tv. (2010, 30 noviembre). MythBusters' Adam Savage on problem solving: How I do it [Vídeo]. *YouTube*. <https://www.youtube.com/watch?v=BhAt-7i36G8>
- Freitas do Amaral, D. (2015). *Curso de direito administrativo, I* (4.ª ed.). Edições Almedina, S.A.
- FREITAS DO AMARAL, D. (2015). *Curso de Direito Administrativo, I, 4.ª ed.* – Manuais universitários. – Edições Almedina, S.A.
- Gallo, A. (2017, 27 noviembre). A refresher on A/B testing. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2017/06/a-refresher-on-ab-testing>
- Garrett, B., Phelps, C., & Sibony, O. (2018). *Cracked it!: How to solve big problems and sell solutions like top strategy consultants*. Palgrave Macmillan.
- Gick, M. L., & Holyoak, K. J. (1980). Analogical problem solving. *Cognitive Psychology*, 12(3), 306-355. [https://doi.org/10.1016/0010-0285\(80\)90013-4](https://doi.org/10.1016/0010-0285(80)90013-4)
- Giorgio Nardone - Psicoterapia breve estratégica - Sitio oficial. (2021, 31 marzo). *Giorgio Nardone*. <https://giorgionardone.com/es/>
- Goleman, D., Boyatzis, R., & McKee, A. (2016). *El líder resonante crea más*. Penguin Random House Grupo Editorial España.
- Havard, A. (2017). *Liderazgo virtuoso: Las virtudes clásicas, base de la excelencia personal*. Ediciones Palabra, S.A.
- Huidobro, T. (2004). Una definición de la creatividad a través del estudio de 24 autores seleccionados [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Psicología].

- Introduction to problem solving skills | CCMIT. (s. f.). *CCMIT*. <https://ccmit.mit.edu/problem-solving/>
- *Introduction to Problem Solving Skills* | CCMIT. (s. f.). <https://ccmit.mit.edu/problem-solving/>
- Ishikawa, K. (1984). *Guide to quality control*. Asian Productivity Organization. <https://archive.org/details/guidetoqualityco00ishi/page/n7/mode/2up>
- Jain, P., Asrani, C., & Jain, T. (2018). Resistance to change in an organization. *IOSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM)*, 20(5), 37-43. <https://www.iosrjournals.org/iosr-jbm/papers/Vol20-issue5/Version-7/E2005073743.pdf>
- Kan, P. (2023, 13 fevereiro). *IS “VUCA” a USEFUL TERM OR IS IT ALL “VUCA’ED” UP?* War Room - U.S. Army War College. <https://warroom.armywarcollege.edu/podcasts/is-vuca-useful/>
- Kepner, C., & Tregoe, B. (1981). *The new rational manager*. Kepner-Tregoe Inc.
- Klingsieck, K. B. (2013). Procrastination. *European Psychologist*, 18(1), 24-34. <https://doi.org/10.1027/1016-9040/a000138>
- Lansdowne, Z. F. (1999). Risk matrix: An approach for prioritizing risks and tracking risk mitigation progress. *Proceedings of the 30th Annual Project Management Institute*, Philadelphia, PA, October, 10-16.
- Levitt, T. (2002, agosto). Creativity is not enough. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2002/08/creativity-is-not-enough>
- Madureira, C., & Ferraz, D. (2010). The need of a XXI century governance paradigm for public administration: The specific case of Portugal. *Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbai = Public policy and administration: research papers/Kauno technologijos universitetas; Mykolo Romerio universitetas*, 31.
- Magone, J. M. (2011). The difficult transformation of state and public administration in Portugal: Europeanization and the persistence of neo-patrimonialism. *Public Administration*, 89(3), 756-782. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01913.x>
- Marina, J. A., & Marina, E. (2013). *El aprendizaje de la creatividad*. Editorial Ariel.
- McMillan & Phillips. (2022, 13 junio). A brief history on A/B testing and why you need it today - Review. *McMillan &*

- Phillips. <https://www.mcmillanphillips.com/post/a-brief-history-on-a-b-testing-and-why-you-need-it-today-review-1>
- MindTools | Home. (s. f.). *MindTools*. <https://www.mindtools.com/a2zype0/the-influence-model>
  - MindTools | Home. (s. f.). *MindTools*. <https://www.mindtools.com/ay86376/the-situation-behavior-impact-feedback-tool>
  - Misailidis, F. (2023, 27 octubre). Entenda o que é a procrastinação, como afeta as diferentes áreas da vida e como vencê-la. *ETALENT*. <https://etalent.com.br/artigos/autoconhecimento/procrastinacao/>
  - Nardone, G. (2012). *Problem solving estratégico: El arte de encontrar soluciones a problemas irresolubles* (M. Irazazábal, Trad.; 2a ed.). Herder Editorial, S.L.
  - Neves, P. (2020, 12 agosto). Quais as diferenças entre trabalhar no público e no privado? *Doutor Finanças - Cuidamos Da Sua Saúde Financeira*. <https://www.doutorfinancas.pt/carreira-e-negocios/quais-as-diferencas-entre-trabalhar-no-publico-e-no-privado/#:~:text=listamos%20de%20seguida.-,Hor%C3%A1rio%20de%20trabalho,a%20semana%20tem%2040%20horas.>
  - Olsen, D. (2015). *The lean product playbook: How to innovate with minimum viable products and rapid customer feedback*. Wiley.
  - Osterwalder, A., & Pigneur, Y. (2011). *Generación de modelos de negocio: Un manual para visionarios, revolucionarios y retadores*. Deusto.
  - Patrício, M. (2022). *Direito administrativo – Mestrado em Gestão Pública*. Notas de aula. Não paginado.
  - Phoel, C. M. (2014, 23 julio). Feedback that works. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2009/04/feedback-that-works>
  - Que são testes A/B? | Mailchimp. (s. f.-a). *Mailchimp*. <https://mailchimp.com/pt-br/marketing-glossary/ab-tests/>
  - Quin, F., Weyns, D., Galster, M., & Silva, C. C. (2024). A/B testing: A systematic literature review. *Journal of Systems and Software*, *112011*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4549495>
  - Quintã, I. (2011). Responsabilização perante os cidadãos: A percepção dos stakeholders nos governos locais em Portugal [Dissertação de Mestrado, Instituto Politécnico de Bragança].

- Real Academia Española. (s.f.). Problema. Em *Diccionario de la lengua española*. Recuperado em 6 de novembro de 2023, de <https://www.rae.es/drae2001/problema#> (adaptado ao português)
- Rehman, N., Mahmood, A., Ibtasam, M., Murtaza, S. A., Iqbal, N., & Molnár, E. (2021). The psychology of resistance to change: The antidotal effect of organizational justice, support and leader-member exchange. *Frontiers in Psychology*, 12. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.678952>
- Reynaud de Sousa, B. (2020). *Direito administrativo – Licenciatura em Relações Internacionais*. Notas de aula. Não paginado.
- Ries, E. (2012). *El método Lean Startup: Cómo crear empresas de éxito utilizando la innovación continua*. Grupo Planeta Spain.
- Rodríguez, C. P. (2011). ¿Cómo construir una matriz de riesgo operativo? *Revista de Ciencias Económicas*, 29(1), 125-144.
- Ruiz-Rodríguez, R., Ortiz-de-Urbina-Criado, M., & Ripoll, R. R. (2023). Neuroleadership: A new way for happiness management. *Humanities & Social Sciences Communications*, 10(1). <https://doi.org/10.1057/s41599-023-01642-w>
- Sánchez, C., Lasagna, M., & Marcet, X. (2013). *Innovación pública: Un modelo de aportación de valor*. RiL Editores. <https://www.itcip.es/wp-content/uploads/2023/02/Lasagna-2013-Innovacion-Publica-1.pdf>
- Serrano, M. T. E. (2004). Creatividad: Definiciones, antecedentes y aportaciones. *Revista Digital Universitaria*, 5(1).
- Serrat, O. (2017). The SCAMPER technique. In *Knowledge solutions* (pp. 311-314). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-981-10-0983-9\\_33](https://doi.org/10.1007/978-981-10-0983-9_33)
- Solans, A. C. (2019). *Cómo innovar: Sin ser Google*. Profit Editorial.
- Sporns, O. (2011). The human connectome: A complex network. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1224(1), 109-125. <https://doi.org/10.1111/j.1749-6632.2010.05888.x>
- Sporns, O. (2013). The human connectome: Origins and challenges. *NeuroImage*, 80, 53-61. <https://doi.org/10.1016/j.neuroimage.2013.03.023>
- Sporns, O., Tononi, G., & Kötter, R. (2005). The human connectome: A structural description of the human brain. *PLOS Computational Biology*, 1(4), e42. <https://doi.org/10.1371/journal.pcbi.0010042>

- Staff, L. E. (2022, 18 noviembre). Use Situation-Behavior-Impact (SBI)™ to understand intent. CCL. <https://www.ccl.org/articles/leading-effectively-articles/closing-the-gap-between-intent-vs-impact-sbii/>
- Stone, D., & Heen, S. (2014). *Thanks for the feedback: The science and art of receiving feedback well*. Penguin UK.
- Suárez, B. (2021, 23 diciembre). Diagrama de las 6 palabras. Recuperado el 9 de febrero de 2024, de <https://www.problemsolving.pro/diagrama-de-las-6-palabras/>
- Suhandana, R., & Pratami, D. (2021, July 31). RACI matrix design for managing stakeholders in project case study of PT. XYZ. *International Journal of Innovation in Enterprise System*, 5(2), 122-133.
- Svartdal, F., Granmo, S., & Færevaaag, F. S. (2018). On the behavioral side of procrastination: Exploring behavioral delay in real-life settings. *Frontiers in Psychology*, 9, 347599. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2018.00375>
- Tavares, L. V., & Alves, A. A. (2006). The future of Portuguese public administration and a new agenda for public administration sciences in the 21st century. *Public Administration*, 84(2), 389-406. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00008.x>
- Valenzuela, L. (2000). *Diagrama de Ishikawa*. Santiago de Chile, Chile: UNAB.