
O CONTROLO DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CASO DE SANTA MARIA DA FEIRA

Emanuel Pereira Martins

Relatório final de estágio

Mestrado em Economia

Orientado por

Professor Doutor Ricardo Oliveira Braga Moreira Biscaia

Estágio/Projeto:

Município de Santa Maria da Feira

2022

Índice

Índice de Figuras.....	iii
Índice de Tabelas	iv
Agradecimentos	v
Índice de Abreviaturas	vi
Resumo	vii
Abstract.....	viii
1. Introdução	1
2. Revisão de literatura	3
2.1. Controlo de Gestão	3
2.2. Teoria da Contingência	5
2.3. Modelos Conceptuais de Sistemas de Controlo de Gestão	7
2.3.1. A abordagem de Ferreira & Otley.....	7
2.3.2. A abordagem de Malmi & Brown.....	14
2.4. SCG e Administração Pública.....	20
2.4.1. <i>New Public Management</i>	20
2.4.2 <i>New Public Service</i>	23
2.4.3. Reforma do Estado em Portugal.....	24
2.5. O que deve conter um SCG na Administração Pública.....	27
2.6. Casos de medição da qualidade ou existência de SCG	32
3. Metodologia	34

3.1. Estágio e Descrição da Instituição Acolhedora.....	34
3.2. Estudo de caso	38
4. Resultados e Discussão.....	45
4.1. SCG num Município (Q1).....	45
4.2. Resumo dos Resultados (Q2).....	48
4.3. Sugestões de Melhoria (Q3)	58
5. Conclusão	65
Apêndice	68
Apêndice 1: Organograma Completo	68
Apêndice 2: Guião de Entrevistas	69
Apêndice 3: Tabela Resumo	73
Referências.....	79
Anexos.....	86
Anexo 1: Entrevistas.....	86

Índice de Figuras

Figura 1: Sistemas de Avaliação de Desempenho de Ferreira & Otley (2009).....	12
Figura 2: Elemento, Sistema e Pacote de SCG	15
Figura 3: Pacote de Sistemas de Controlo de Gestão	15
Figura 4: Organograma	37

Índice de Tabelas

Tabela 1: Premissas da teoria da contingência segundo Chenhall (2007)	6
Tabela 2: Comparação entre as questões de Otley (1999) e Ferreira & Otley (2009)	8
Tabela 3: <i>Frameworks</i> de Ferreira & Otley (2005) e Malmi & Brown (2008).....	19
Tabela 4: Diferenças entre organizações com fins lucrativos e sem fins lucrativos	29
Tabela 5: SCI segundo a <i>framework</i> COSO.....	30
Tabela 6: Detalhes das Entrevistas.....	41
Tabela 7: Cobertura de resposta dos entrevistados	43
Tabela 8: Comparação dos referenciais teóricos de SCG com propriedades dos SCG dos municípios portugueses	46
Tabela 9: Comparação entre as propriedades dos SCG dos municípios portugueses e as propriedades do Município de Santa Maria da Feira.....	55
Tabela 10: Características do Município de Santa Maria da Feira e indicações de sugestões de melhoria	62
Tabela 11: Tabela Resumo – <i>Frameworks</i> , Q1, Q2 e Q3	73

Agradecimentos

À instituição acolhedora, o Município de Santa Maria da Feira, por ter tornado possível a realização do estágio curricular e em especial à minha supervisora, Elisabete Cruz, por todo o conhecimento e tempo prestados ao longo deste projeto. Ainda um agradecimento a todos os colegas de gabinete e demais colaboradores do Município de Santa Maria da Feira.

Ao Professor Doutor Ricardo Oliveira Braga Moreira Biscaia, orientador deste relatório de estágio, por todos os conselhos, apoio, disponibilidade e paciência demonstrada durante este percurso. O Professor procurou sempre acompanhar de perto o estágio, bem como a elaboração do respetivo relatório, tendo-se tornado uma peça fundamental para o desenvolvimento e finalização deste documento.

À diretora do Mestrado de Economia, a Professora Doutora Anabela Carneiro, assim como a todo o corpo docente, por todos os conhecimentos e apoio demonstrados ao longo deste Mestrado.

À Cartonagem Trindade - Indústria, S.A e à Carla Dias por todo o apoio fornecido durante os meus estudos. De facto, foram excecionais na forma como me zelaram desde o início do meu percurso académico.

À minha família, por todo o apoio prestado ao longo do meu percurso académico, pela sua compreensão, suporte e coragem que sempre demonstraram. Os valores da persistência, dedicação e esforço que sempre me incutiram foram valiosos e essenciais para a realização deste projeto. Destaco a minha avó como uma pessoa de inspiração, orgulho e admiração, que sempre me motivou para a progressão nos estudos e incentivando-me igualmente a crescer enquanto ser humano. Espero deixá-la orgulhosa com a finalização deste trabalho.

Aos meus amigos, colegas de curso e à minha equipa da Novasemente G.D. Jiu-Jitsu por todos os momentos e apoio partilhado ao longo desta jornada e um agradecimento especial à minha amiga Filipa Martins por todo suporte e confiança dado nos momentos mais difíceis.

Índice de Abreviaturas

AP	Administração Pública
CG	Controlo de Gestão
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
EBITDA	<i>Earnings Before Interest, Taxes, and Amortization</i>
EVA	<i>Economic Value Added</i>
KPIs	<i>Key Performance Indicators</i>
NPM	<i>New Public Management</i>
NPS	<i>New Public Service</i>
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Pública Central do Estado
RGDP	Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados
ROI	<i>Return on Investment</i>
SCI	Sistema de Controlo Interno
SCG	Sistemas de Controlo de Gestão
SGD	Sistemas de Gestão de Desempenho
SGQ	Sistema de Gestão de Qualidade
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SMF	Santa Maria da Feira
TQM	<i>Total Quality Management</i>

Resumo

O presente relatório tem como objetivo avaliar e identificar oportunidades de melhoria dos Sistemas de Controlo de Gestão (SCG) do Município de Santa Maria da Feira. Apesar da dificuldade na definição deste conceito na literatura, os SCG podem ser entendidos como os processos, mecanismos e sistemas que uma organização utiliza para atingir os seus objetivos de forma eficiente. Este estudo pretende responder a três questões de investigação a fim de: entender, segundo a literatura, qual a tipologia de SCG indicado para a Administração Pública (AP), mais especificamente num município, sendo que esta resposta terá por base os modelos de Malmi & Brown (2008) e Ferreira & Otley (2009); avaliar o estado atual dos SCG do Município de Santa Maria da Feira tendo em conta a questão anterior e recorrendo à análise metodológica qualitativa, através da recolha de dados provenientes de entrevistas semiestruturadas, análise documental, observação participante e notas de campo, dado o envolvimento do autor na instituição acolhedora durante o estágio; e identificar sugestões de melhoria aos SCG da instituição.

Concluiu-se que os controlos baseados em valores, os controlos administrativos, a estratégia e planeamento e os sistemas, redes e fluxos de informação se destacam na AP dadas as suas particularidades. Não obstante este destaque, as outras componentes revelam-se importantes, pelo que não devem ser descuradas na avaliação ou construção de um pacote de SCG. Desta forma, verificou-se que os controlos culturais, os controlos administrativos, os sistemas, redes e fluxos de informação e as alterações do SCG se apresentavam como componentes alinhadas com o esperado na AP. De modo oposto, foram identificados a avaliação de desempenho e os sistemas de recompensa como os instrumentos praticados de forma menos eficiente. Para todas as componentes foram identificadas propostas de melhoria com vista a tornar o pacote de SCG mais completo e eficiente.

Códigos JEL: H11, M11, M12, M40

Palavras-chave: Controlo de Gestão, Sistemas de Controlo de Gestão, Administração Pública

Abstract

This report aims to evaluate and identify opportunities to improve the Management Control Systems (MCS) of the Municipality of Santa Maria da Feira. Despite the difficulty in defining this concept in the literature, MCS can be understood as the processes, mechanisms and systems that an organization uses to achieve its objectives efficiently. This study aims to answer three research questions in order to: understand, according to the literature, what is the MCS typology indicated for Public Administration (PA), more specifically in a municipality, and this answer will be based on the models of Malmi & Brown (2008) and Ferreira & Otley (2009); assess the current state of the municipality of Santa Maria da Feira's MCS taking into account the previous question and using qualitative methodological analysis, through the collection of data from semi-structured interviews, document analysis, participant observation and field notes, given the author's involvement in the host institution during the internship; and identify suggestions for improvement to the institution's MCS.

It was concluded that value-based controls, administrative controls, strategy and planning, and information flows, systems and networks stand out in PA given their particularities. Despite this emphasis, the other components are important and should not be neglected in the assessment or construction of an MCS package. In this way, cultural controls, administrative controls, information flows, systems and networks and MCSs change were found to be components aligned with what is expected in PA. On the other hand, performance evaluation and the reward systems were identified as the least efficient instruments. For all the components, suggestions for improvement were identified in order to make the SCG package complete and more efficient.

JEL Codes: H11, M11, M12, M40

Keywords: Management Control, Management Control Systems, Public Administration

1. Introdução

Este relatório de estágio tem como objetivo avaliar e identificar oportunidades de melhoria dos Sistemas de Controlo de Gestão (SCG) do Município de Santa Maria da Feira (SMF), pertencente à Área Metropolitana do Porto e ao distrito de Aveiro, composto por 21 freguesias e por mais de 136 mil habitantes.

Foi realizado um estágio curricular no Gabinete de Gestão de Financiamentos e Planos Estratégicos, pertencente ao Departamento Administrativo e Financeiro, o qual tem como objetivo auxiliar a tomada de decisão de todo o município, através da promoção de informação relativa a programas e mecanismos de financiamento público, nacionais e comunitários, potencialmente integrantes em projetos municipais. De forma menos prioritária, no gabinete é realizado o controlo da área das telecomunicações de todo o município, alusivo à prática do Controlo de Gestão (CG). Foi proposto ao investigador uma reflexão sobre o modelo de CG do município, pelo que o presente relatório procura avaliar e fornecer uma abordagem mais completa e eficiente aos SCG.

O CG é uma temática que tem evoluído ao longo das décadas, pelo que a sua definição não se encontra fechada e nem sempre é uniforme. De forma abrangente, este conceito tem como principal propósito garantir a prossecução dos interesses e objetivos organizacionais, apoiando o processo estratégico e a aprendizagem e mudança da organização (Ferreira & Otley, 2009). Inicialmente, o foco dos SCG era na utilização de instrumentos internos de cariz formal e financeiro, contudo, com o crescimento das organizações e dos mercados, a necessidade de incluir informação mais abrangente tornou-se evidente para as organizações (Chenhall, 2007). Além do mais, começou a ser reconhecida a influência de determinadas variáveis no *design* e uso dos SCG (teoria da contingência), o que alargou a exigência no estudo dos mesmos. É, portanto, perceptível que o CG representa um conceito exigente, mas ao mesmo tempo importante para as organizações conseguirem atingir os seus objetivos.

Ao longo do presente relatório, serão abordados alguns modelos conceptuais na literatura do CG, nomeadamente o de Malmi & Brown (2008) e Ferreira & Otley (2009). Partindo destes modelos procurar-se-á responder a três questões de investigação:

- Q1 – Segundo a literatura, o que deve integrar um SCG na Administração Pública?;

- Q2 – Qual é o estado atual dos SCG do Município de Santa Maria da Feira, à luz da Q1?;
- Q3 – Quais as alterações a sugerir no SCG em estudo, com vista a torná-lo mais eficiente?

Para dar resposta a estas três questões inicialmente compreendeu-se a literatura sobre esta temática e progressivamente convergiu-se para a Administração Pública (AP) e as suas particularidades. De seguida, através de análise qualitativa, procedeu-se à recolha de dados por intermédio de entrevistas semiestruturadas, análise documental e da experiência obtida no âmbito do estágio curricular (observação participante e notas de campo), para avaliar, caracterizar e propor melhorias ao estado atual do SCG do Município de Santa Maria da Feira.

A motivação para a realização deste estudo fundamenta-se pela perceção de que a abrangência do CG não é inteiramente compreendida pelo Município de Santa Maria da Feira, nomeadamente pelas áreas que o CG abarca. Visto isto, é possível que os diferentes elementos e sistemas do pacote de SCG estejam espalhados pelo município sem que as suas interligações sejam reconhecidas. Isto pode criar ineficiências ao nível de todo o sistema, na medida em que as diferentes componentes de um pacote de SCG não podem ser avaliadas de forma individual. Assim pretende-se promover a importância do pacote de SCG no Município de Santa Maria da Feira, visto que este é, potencialmente, um instrumento importante para concretização dos seus objetivos, para a tomada de decisão e para o fomento do alinhamento de incentivos entre os colaboradores do município que, enquanto órgão público, representa a sociedade feirense.

Assim sendo, este relatório de estágio começa com a Introdução, seguida pela secção 2 – Revisão de Literatura – onde são expostas as temáticas do controlo gestão e da teoria da contingência aplicada aos SCG, bem como dois modelos conceptuais relevantes na literatura. De seguida é apresentada a convergência para a AP e as suas particularidades no contexto português. Na secção 3, apresenta-se a metodologia, nomeadamente um descritivo do estágio e da instituição acolhedora assim como da abordagem metodológica adotada neste estudo. Na secção 4 são exibidos e discutidos os resultados recolhidos e ainda apresentadas as sugestões de melhoria. Por fim, na Secção 5, são indicadas as principais conclusões deste relatório, bem como explicitadas as limitações e contribuições do referido estudo.

2. Revisão de literatura

2.1. Controle de Gestão

Segundo Anthony & Young (1984), qualquer organização, independentemente da sua dimensão, pratica formal ou informalmente um SCG. Se este instrumento for bem desenhado, torna-se um elemento essencial para que os interesses dos colaboradores estejam em sintonia com os objetivos, missão e estratégia da organização (Hartmann, et al., 2021).

Historicamente, o CG foi desenvolvido em grandes empresas americanas nos anos 30, dado o seu tamanho e a consequente necessidade de descentralização, o que favoreceu a implementação de procedimentos e de controlo por orçamentos (Blidisel et al., 2010). O conceito de CG ficou popularizado com Anthony (1965), que o definiu como um processo interno com a finalidade de coordenar as ações dos gestores dentro de uma organização, com vista a assegurar que a afetação dos recursos fosse feita de forma eficaz e segundo os objetivos da organização. Este dividiu o controlo em planeamento estratégico, controlo de gestão e controlo operacional, o que levou a uma desintegração entre estes três conceitos (Otley, 1999) e ao consequente incentivo a uma visão mais restrita do conceito de SCG e das suas implicações no seu *design* e uso (Ferreira & Otley, 2009). Nessa altura, um sistema de controlo centrava-se nos controlos formais, como a informação contabilística, que era um ponto chave na tomada de decisão, e em elementos essencialmente de cariz financeiro (Chenhall & Moers, 2015; Ferreira & Otley, 2009; Otley 1999; Otley, 2016).

Perante a evolução dos mercados e das próprias organizações, este tipo de informação revelou-se insuficiente, pelo que foi necessário o alargamento deste conceito para além do seu âmbito financeiro (Chenhall, 2007). Foi neste sentido que, nas décadas de 70 e 80, começou a ser reconhecida a utilidade da teoria da contingência como base da teoria do desenvolvimento organizacional (Chenhall, 2007). Deste modo, autores como Waterhouse & Tiessen (1978) e Otley (1980) reforçaram a ideia de incluir no estudo dos SCG variáveis contingentes como o ambiente, a tecnologia ou a estrutura da organização no seu *design* e a forma como estas influenciam a sua eficácia. A evolução de um sistema formal, baseado em informação financeira, para um sistema muito mais amplo – nomeadamente com a integração de informação externa, relativamente a mercados, clientes, concorrência, informação não financeira relacionada com a produção, controlos sociais e pessoais, entre outros – permitiu uma melhoria na tomada de decisão por parte das organizações (Chenhall,

2007). Tal como referido por Otley (2016), as alterações externas ocorrem e os SCG também as devem acompanhar, quer através da adição de características novas, quer na remoção de práticas que caíram em desuso.

Ao longo das décadas, a evolução do conceito de CG não tem vindo a ser unânime, pelo que existem diversas definições, umas mais uniformes que outras. Para Malmi & Brown (2008), os SCG são todos os instrumentos e sistemas que são utilizados com vista a assegurar que o comportamento e as decisões dos colaboradores são coerentes com a estratégia e objetivos da organização¹. De modo idêntico, Bruns & Waterhouse (1975) consideram que os SCG são sistemas de controlo do comportamento dos colaboradores de uma organização, sendo que Merchant & Van der Stede (2017) defendem que este existe caso haja um desalinhamento nos interesses e objetivos entre a organização e os seus colaboradores. Estes, Blidisel et al., (2010) e Malmi & Brown (2008) acrescentam que, caso não haja desalinhamento, não há necessidade da existência de SCG.

Abernethy & Chua (1996) e Flamholtz et al. (1985) abordam a definição de SCG como o termo de controlo organizacional. Abernethy & Chua (1996) mencionam que este tem como finalidade, através de um conjunto de instrumentos de controlo, aumentar a probabilidade dos agentes de uma organização agirem de forma consistente com os objetivos da organização, sendo que Flamholtz et al. (1985) acrescentam que pode ser desenhado para indivíduos, pequenos grupos de indivíduos, unidades ou até mesmo para toda a organização. Contudo, apesar da ênfase dada ao lado comportamental, Malmi & Brown (2008) veem o controlo de gestão e o controlo organizacional como conceitos distintos, na medida em que este último pode incluir vários controlos como o de inventários ou de qualidade, que não são direcionados para os colaboradores de uma organização². Esta perspetiva comportamental e sociológica dos SCG assume uma abordagem mais ativa, onde os indivíduos assumem um papel fundamental na prossecução dos objetivos (Chenhall, 2007). No entanto, segundo este, isto não se encontra alinhado com a tendência dos estudos da teoria da contingência, onde

¹ Recorde-se a Teoria da Agência que evidencia a relação contratual entre o principal e o agente. O principal e o agente têm objetivos distintos, estando o principal sujeito a informação incompleta sobre o comportamento do agente. Deste modo, surgem problemas de risco moral e seleção adversa. A assimetria de informação existente, a incerteza e os comportamentos não observáveis do agente, proporcionam um comportamento oportunista, com vista a retirar vantagem ou por outras palavras, com vista a maximizar a sua utilidade. (Eisenhardt, 1989).

² No modelo conceptual de Ferreira & Otley (2009) que se verá mais à frente, estes controlos operacionais podem ser assumidos nos sistemas de informação.

os SCG são vistos como uma ferramenta passiva, ou seja, com vista a auxiliar os gestores na tomada de decisão.

Há ainda quem veja o SCG de forma mais abrangente, como é o caso de Ferreira & Otley (2009) que consideram que o conceito se tem tornado mais restritivo do que a intenção original de Anthony (1965), pelo que preferem adotar o termo de Sistemas de Gestão de Desempenho (SGD). Apesar das evidentes dificuldades em definir o conceito, os autores veem os SGD como os sistemas, mecanismos e processos, formais e informais, que uma organização utiliza para alcançar os objetivos definidos, desde o planeamento, ao controlo, à gestão do desempenho e às recompensas, com vista a auxiliar a aprendizagem e as mudanças organizacionais (Ferreira & Otley, 2009). Assim, esta definição abrange mais do que o lado comportamental dos SCG sugerido por Malmi & Brown (2008) ou Merchant & Van der Stede (2017), na medida em que Ferreira & Otley (2009) consideram que deve englobar todos os sistemas e mecanismos que ajudam a organização a atingir os seus fins. De seguida, será abordada a teoria da contingência que, como explicitado anteriormente, se revela importante no estudo dos SCG.

2.2. Teoria da Contingência

A introdução da teoria da contingência no papel dos SCG permitiu fomentar e entender a evolução de sistemas simples e fechados para sistemas mais complexos e abrangentes (Chenhall & Moers, 2015). Desde a década de 80 que variáveis como a estratégia, o ambiente, a tecnologia, a estrutura e tamanho da organização, entre outras, são entendidas como características fundamentais no desenho e eficácia dos SCG e que dependem do contexto em que estão inseridas (Chenhall, 2007). Adicionalmente, o estudo da teoria da contingência aplicado aos SCG revela que não existe nenhum SCG universal, uma vez que depende das contingências específicas de cada organização (Otley, 1999), pelo que se começou a evidenciar o papel do capital humano, nomeadamente da avaliação do desempenho e da cultura nacional no desenvolvimento das organizações (Chenhall, 2007). Se este existisse, era muito provável que ele fosse contingente, visto que existem inúmeros fatores que variam de organização para organização (Ferreira & Otley, 2009; Otley, 2016). Para além disto, Chenhall (2007) refere que não existe uma única teoria da contingência, mas sim inúmeras teorias que podem explicar e prever em que condições os SCG podem ser encontrados. Esta visão de entender que um SCG deve ser analisado tendo em conta um leque de variáveis que o influenciam, vai contra a visão reducionista que assume que os

controles de gestão podem ser analisados de forma separada de outros, visão esta criticada na literatura (Grabner & Moers, 2013). Foi realizada uma tabela resumo ([Tabela 1](#)) onde estão expostas as variáveis mais relevantes na teoria da contingência e as suas premissas associadas, segundo Chenhall (2007).

Tabela 1: Premissas da teoria da contingência segundo Chenhall (2007)

Variáveis	Premissas
Ambiente Externo	• Quanto maior o nível de incerteza externa, mais aberto e concentrado no exterior serão os SCG; • Quanto mais hostil (pressões competitivas) e turbulento (impressibilidade) for o ambiente externo, mais indicado é o uso de controles formais, nomeadamente de orçamentos; • Quando existe o foco em controles financeiros por parte dos SCG em ambientes de incerteza, estes deverão ser utilizados complementarmente com controles mais flexíveis e interpessoais.
Tecnologia	• Quanto mais automatizados e uniformizados forem os processos e a tecnologia, maior a adequabilidade no uso de controles formais (por exemplo controles de processos e orçamentos); • Quanto maior o nível de incerteza nos processos, maior é o uso de controles informais (menor uso de planeamento e de medidas de desempenho e maior uso de controles de cultura); • Quanto maior o nível de interdependência das tecnologias, maior a utilização de controles informais (maior ênfase em controles interativos).
Métodos Contemporâneos	• A utilização de <i>Total Quality Management</i> (TQM) é adequada para SCG abrangentes e direcionados para o fornecimento de informação oportuna, com recurso a medidas de desempenho não financeiras.
Estrutura Organizacional	• Organizações de grande dimensão, que utilizam tecnologias diversificadas e complexas e uma estrutura descentralizada, são associadas ao uso de SCG mais formais e tradicionais (por exemplo orçamentos e comunicações formais); • Descentralização está associada a características de agregação e integração de informação;
Dimensão	• Organizações de grande dimensão são associadas a operações mais diversificadas, formalização de procedimentos e especialização de funções; a estruturas organizacionais mais divididas; e maior destaque a orçamentos participativos e controles sofisticados.

Estratégia	• Estratégias conservadoras, defensivas e por liderança de custos, estão associadas ao uso de controlos formais e tradicionais, com um maior foco em controlo de custos, objetivos operacionais e orçamentos e respetivos controlos; • Estratégias focadas na diferenciação do produto, na competição e na inovação estão associadas à utilização paralela de controlos tradicionais e orgânicos na tomada de decisão e comunicação.
Cultura Nacional	• A cultura nacional está associada ao <i>design</i> dos SCG (a cultura organizacional pode sobrepor-se).

Fonte: Elaboração própria

Algumas destas variáveis, como a estratégia e a estrutura organizacional, são componentes abordadas em modelos conceptuais existentes na literatura, que serão analisados na próxima secção.

2.3. Modelos Conceptuais de Sistemas de Controlo de Gestão

A presente secção aborda alguns dos modelos conceptuais existentes na literatura do CG, particularmente o de Malmi & Brown (2008) e Ferreira & Otley (2009) que irão servir de suporte para responder à Q1. A escolha destes dois referenciais teóricos justifica-se pela perceção de que estes proporcionam um entendimento completo e adequado para a compreensão do *design* e uso dos SCG. Na verdade, Otley (2016) já tinha apontado para esta complementaridade. Além do mais, foram encontrados outros dois referenciais importantes na literatura, nomeadamente o de Simons (1995) e o de Merchant & Van der Stede (2017), que também serão abordados, mas de forma menos pormenorizada.

2.3.1. A abordagem de Ferreira & Otley

Otley (1999) propôs uma *framework* que permite compreender os SCG e a sua construção sobre cinco questões fundamentais. Esta foi posteriormente desenvolvida por Ferreira & Otley (2009)³ onde propuseram a adição de mais sete questões, tal como é explicitado na [Tabela 2](#).

³ Ferreira & Otley (2009) representa uma versão atualizada de Ferreira & Otley (2005).

Tabela 2: Comparação entre as questões de Otley (1999) e Ferreira & Otley (2009)

Otley (1999)	Ferreira & Otley (2009)
	<i>Q1: What is the vision and mission of the organization and how is this brought to the attention of managers and employees? What mechanisms, processes, and networks are used to convey the organization's overarching purposes and objectives to its members?</i>
<i>Q1: What are the key objectives that are central to the organization's overall future success (...)?</i>	<i>Q2: What are the key factors that are believed to be central to the organization's overall future success and how are they brought to the attention of managers and employees?</i>
	<i>Q3: What is the organization structure and what impact does it have on the design and use of performance management systems (PMSs)? How does it influence and how is it influenced by the strategic management process?</i>
<i>Q2: What strategies and plans has the organization adopted and what are the processes and activities that it has decided will be required for it to successfully implement these?</i>	<i>Q4: What strategies and plans has the organization adopted and what are the processes and activities that it has decided will be required for it to ensure its success? How are strategies and plans adapted, generated and communicated to managers and employees?</i>
<i>Q1: (...) how does it go about evaluating its achievement for each of these objectives?</i> <i>Q2: (...) How does it assess and measure the performance of these activities?</i>	<i>Q5: What are the organization's key performance measures deriving from its objectives, key success factors, and strategies and plans? How are these specified and communicated and what role do they play in performance evaluation? Are there significant omissions?</i>
<i>Q3: What level of performance does the organization need to achieve in each of the areas defined in the above two questions) and how does it go about setting appropriate performance targets for them?</i>	<i>Q6: What level of performance does the organization need to achieve for each of its key performance measures (identified in the above question), how does it go about setting appropriate performance targets for them, and how challenging are those performance targets?</i>

	<i>Q7: What processes, if any, does the organization follow for evaluating individual, group, and organizational performance? Are performance evaluations primarily objective, subjective or mixed and how important are formal and informal information and controls in these processes?</i>
<i>Q4: What rewards will managers (and other employees) gain by achieving these performance targets (or, conversely, what penalties will they suffer by failing to achieve them)?</i>	<i>Q8: What rewards — financial and/ or non-financial — will managers and other employees gain by achieving performance targets or other assessed aspects of performance (or, conversely, what penalties will they suffer by failing to achieve them)?</i>
<i>Q5: What are the information flows (feedback and feed-forward loops) that are necessary to enable the organization to learn from its experience) and to adapt its current behaviour in the light of that experience?</i>	<i>Q9: What specific information flows — feedback and feedforward —, systems and networks has the organization in place to support the operation of its PMSs?</i>
	<i>Q10: What type of use is made of information and of the various control mechanisms in place? Can these uses be characterised in terms of various typologies in the literature? How do controls and their uses differ at different hierarchical levels?</i>
	<i>Q11: How have the PMSs altered in the light of the change dynamics of the organization and its environment? Have the changes in PMSs design or use been made in a proactive or reactive manner?</i>
	<i>Q12: How strong and coherent are the links between the components of PMSs and the ways in which they are used (as denoted by the above 11 questions)?</i>

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Ferreira & Otley (2005)

De igual forma com o trabalho de Otley (1999), Ferreira & Otley (2009) desenvolveram o seu trabalho tendo em consideração aspetos do trabalho de Simons (1995)⁴. De referir ainda que as *frameworks* dos autores não são normativas, ou seja, a sua utilidade centra-se na compreensão do uso e do *design* de um SGD e não na sugestão de como os controlos devem ser usados em determinados contextos (Ferreira & Otley, 2009; Otley, 1999). Serão apresentadas as cinco questões definidas por Otley (1999) em consonância com as perguntas de Ferreira & Otley (2009) e, posteriormente, apresentadas as sete questões adicionais que completam o trabalho deste último.

A primeira questão centra-se nos objetivos-chave e na sua realização, não só em termos financeiros, como também em termos de convergência com as expectativas dos *stakeholders* (Otley, 1999). Esta questão é apresentada em Ferreira & Otley (2009) na questão dois – fatores-chave para o sucesso – que representa os fatores que irão permitir que a visão e a missão sejam concretizadas com êxito. Um exemplo disto poderá ser a transferência produtiva para países que possibilitem menores custos operacionais, dada a visão de se tornar líder pelos custos na sua indústria (Ferreira & Otley, 2009). A segunda questão foca-se na estratégia e no planeamento, que refletem a forma como os objetivos vão ser alcançados, nomeadamente através da sua formulação e implementação (Otley, 1999). A estratégia e o seu controlo são o foco da *framework* de Simons (1995), que pode ser entendida como a direção de longo prazo de uma organização que permite atingir os seus objetivos perante a incerteza do ambiente que o rodeia e os seus *stakeholders* (Johnson et al., 2008). Mesmo em instituições públicas, a estratégia é importante devido à contínua necessidade de justificar a utilização dos recursos e pela pressão para o aumento da eficiência (Otley, 1999). Este considera que a estratégia representa uma variável contingente central e, simultaneamente, segundo Chenhall (2007), distinta das já referenciadas na secção da teoria da contingência. Esta não representa uma variável de contexto, mas sim uma ferramenta que se pode adaptar ao ambiente externo, à tecnologia, aos controlos culturais e a outro tipo de controlos. Além do mais, Ferreira & Otley (2009) destacam ainda a importância da comunicação e a forma como esta é feita para todos os membros da organização, uma vez que representa um aspeto

⁴ *Levers of Control* (LOCs): *Beliefs Systems* (Sistema de Crenças), que orienta o processo de procura de novas oportunidades; *Boundary Systems* (Sistema de Limites), que desempenha o papel limitador do domínio onde a organização procura novas oportunidades; *Diagnostic Control Systems* (Sistemas de Controlo de Diagnóstico), que compreende a monitorização, avaliação e incentivos em áreas-chave; e *Interactive Control Systems* (Sistemas de Controlo Interativo), que pretende fomentar o desenvolvimento de novas ideias e estratégias, bem como da aprendizagem organizacional (Simons, 1995).

fundamental para que haja um alinhamento dos colaboradores com a estratégia definida. De referenciar a adição da comunicação e a evidente separação entre esta componente e as *Key Performance Measures* (*Key Performance Indicators* – KPIs)⁵ em Ferreira & Otley (2009).

A terceira questão definida por Otley (1999) depreende-se com os níveis de desempenho necessários para concretizar as duas questões anteriores, dando o autor o exemplo do *benchmarking*. Esta questão manteve-se na *framework* de Ferreira & Otley (2009) por representar a dualidade entre o que é desejado e o que é possível atingir em termos de objetivos (Ferreira & Otley, 2009). A penúltima questão aborda os sistemas de recompensa que representam um importante mecanismo de incentivo e motivação dos colaboradores⁶. Esses mecanismos podem englobar medidas financeiras e não financeiras, sendo que estas últimas não são expostas de forma clara na questão de Otley (1999), não obstante a posterior abordagem da importância destas medidas pelo autor. Para além disto, Ferreira & Otley (2009) advertem para o facto de que os sistemas de recompensa não devem só pressupor o controlo positivo (recompensas) mas também o negativo (punição), o que faz a alusão ao sugerido por Simons (1995) do lado positivo e negativo dos controlos (p.e., sistemas de crenças e sistemas de limites, respetivamente).

A quinta e última questão aborda os processos de informação (*information flows*) que permitem a monitorização de informação, a revisão corretiva de tarefas (*feedback information*) e o desenvolvimento da aprendizagem organizacional, através da revisão mais profunda da estratégia previamente adotada (*feed-forward information*) (Ferreira & Otley, 2009; Otley, 1999). Dito de outra forma, o *feedback information* permite a correção através de eventos passados, enquanto o *feed-forward information* permite antecipar e responder a eventos futuros idealmente antes da sua ocorrência (Ferreira & Otley, 2009). Os autores ressaltam ainda a perda de influência de sistemas de informação de controlo como orçamentos em detrimento de sistemas de informação de SGD, como o *Balanced Scorecard*, por exemplo. Dependendo do setor, existe ainda a possibilidade para a integração de um pacote⁷ de sistemas informativos

⁵ Ferreira & Otley (2009) mencionam que as *Key Performance Measures* são referidas como *Key Performance Indicators* ou simplesmente KPIs, pelo que se usará esta sigla para identificar a componente “*Key Performance Measures*”.

⁶ Segundo Gagné & Deci (2005), a motivação pode ser intrínseca ou extrínseca. Intrínseca quando os indivíduos realizam as atividades por vontade própria, ou seja, a atividade em si providencia satisfação espontânea. Já a motivação extrínseca requerer a utilização de instrumentos tangíveis ou intangíveis, pelo que a motivação provém desses instrumentos e não da atividade em si. Deci et al., (1999) referem a possibilidade da existência de um efeito *Crowding-out*, na medida em que as recompensas externas podem reduzir a motivação intrínseca da atividade. De notar que este conceito não se relaciona com o conceito usado na teoria macroeconómica.

⁷ Este termo será abordado com maior detalhe no modelo conceptual de Malmi & Brown (2008).

como sistemas de controlo operacionais (sistemas de controlo de produção, qualidade, logística, relação com cliente, entre outros) (Ferreira & Otley, 2009). Isto conflita com o entendimento de Malmi & Brown (2008) relativo aos SCG, ao considerarem que este engloba somente sistemas e controlos que direcionam o comportamento individual.

Posteriormente, Ferreira & Otley (2009) desenvolveram uma *framework* que representa a extensão do trabalho de Otley (1999), a que intitularam de “*performance management systems framework*” (ver [Figura 1](#)).

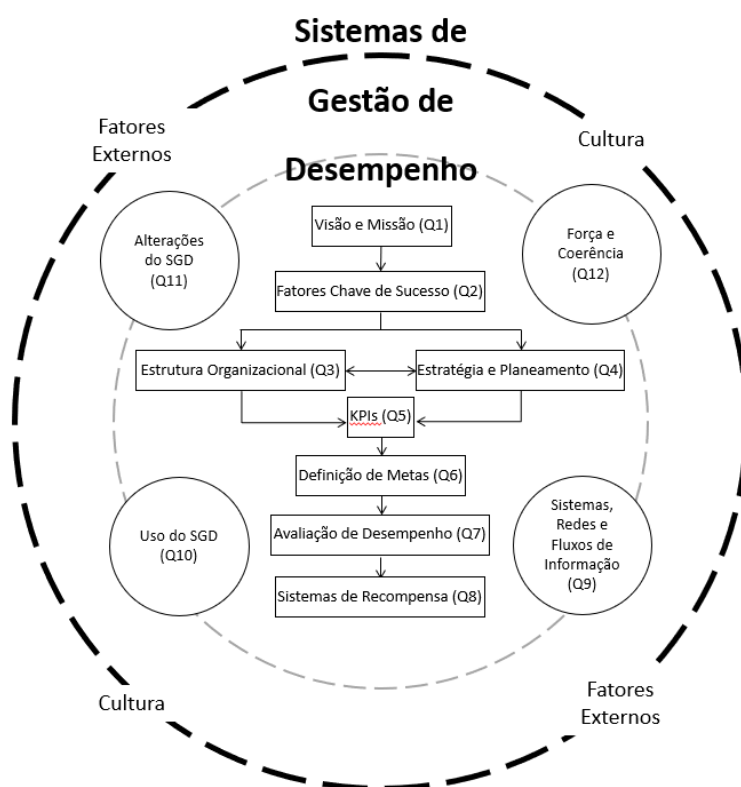


Figura 1: Sistemas de Avaliação de Desempenho de Ferreira & Otley (2009)

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Ferreira & Otley (2009)

A primeira questão depreende-se com a visão e a missão. Para Ferreira & Otley (2009), estas providenciam uma orientação para o que a organização pretende alcançar. O objetivo desta questão centra-se na forma como os valores e objetivos da organização, que pretendem influenciar o comportamento organizacional, são definidos e posteriormente difundidos aos diversos níveis (Ferreira & Otley, 2009). A próxima questão retrata a estrutura organizacional que pode ser entendida como a caracterização formal dos diferentes papéis e responsabilidades dos colaboradores de uma organização, a fim de garantir o alinhamento de objetivos (Chenhall, 2007). Esta pode ainda ser caracterizada pela

centralização/descentralização de autoridade e pela diferenciação/uniformização dos seus produtos/serviços (Johnson et al., 2008). Ressalva-se ainda a relação existente entre a estrutura organizacional e os fatores-chave para o sucesso e com a estratégia (Chenhall, 2007; Ferreira & Otley, 2009).

A quinta questão aborda os KPIs que representam as medidas financeiras e não financeiras usadas nos diferentes níveis da organização, a fim de avaliar o êxito dos objetivos, fatores-chave para o sucesso e da estratégia e planeamento (Ferreira & Otley, 2009). Esta questão assemelha-se ao tópico das variáveis críticas de *performance* de Simons (1995) e ao seu sistema de controlo interativo, uma vez que este também engloba medidas que pretendem influenciar o comportamento individual (Ferreira & Otley, 2009). A próxima questão depreende-se com a avaliação de desempenho que, para Ferreira & Otley (2009), representa um ponto fulcral no CG, dado que aborda as medidas de desempenho, formais e informais, que se traduzem no que a instituição sente que é mais importante. Estas podem ser objetivas, subjetivas ou uma mistura de ambas, para além de que se podem focar quer no aspeto individual, na avaliação por grupo (equipas, departamentos, divisões) ou até mesmo na organização por inteiro (Ferreira & Otley, 2009).

A décima questão aborda o uso dos SGD que também se apresenta como um aspeto fundamental para Ferreira & Otley (2009). Este assunto ainda não foi bem desenvolvido na literatura, salvo contribuições como a de Simons (1995) com o uso diagnóstico e interativo (Ferreira & Otley, 2009). Para estes, enquanto o uso diagnóstico de controlos representa o sistema de controlo tradicional e mecânico, o uso interativo representa o sistema mais orgânico, orientado para a aprendizagem organizacional. Para além disto, Broadbent & Laughlin (2009) sugerem duas dimensões, transacional e relacional, ao uso dos SGD. O uso transacional de um SGG traduz-se num alto nível de especificação dos objetivos e medidas e na forma de os atingir, enquanto o uso relacional pode ser menos específico e mais subjetivo (Broadbent & Laughlin, 2009).

A penúltima questão refere-se às alterações dos SGD, na medida em que a organização e o ambiente sofrem alterações, pelo que o SGD também deve acompanhar essas alterações (Ferreira & Otley, 2009; Otley, 2016). Esta questão não abarca o processo de mudança em si, mas sim o nível e o tipo de alterações necessárias em resposta ou em antecipação a eventos internos e/ou externos, através da identificação de antecedentes e das consequências das alterações dos SGD (Ferreira & Otley, 2009). Para estes, isto releva-se

mais importante em ambientes de elevada mutação. A décima segunda e última pergunta, compreende a força e a coerência das ligações entre as diferentes componentes anteriormente enunciadas, que são essenciais para a eficácia e eficiência dos SGD (Ferreira & Otley, 2009). Isto possibilita um bom ponto de partida para questionar, analisar e avaliar a força e a coerência das ligações dos SGD (Ferreira & Otley, 2009), que podem ter sido implementados em tempos diferentes, por pessoas diferentes e com objetivos diferentes (Otley, 2016).

2.3.2. A abordagem de Malmi & Brown

Tal como foi perceptível pelo modelo anterior, os SCG não devem ser vistos como um sistema independente. Aliás, Chenhall (2007) e Otley (2016) alertam para o facto de que o estudo de elementos de um SCG de forma isolada pode levar a problemas de subestimação, uma vez que não tem em conta as interligações entre os diferentes controlos de uma organização. Neste sentido, Otley (1980) considerou que o CG deve englobar o sistema de informação contabilística, o *design* organizacional e outras medidas de controlo para assim formar um pacote que constitui o sistema de controlo global da organização. No entanto, Malmi & Brown (2008) advertem que os SCG não devem ser vistos como um sistema único, mas sim como um pacote de sistemas. Para uma melhor compreensão do que é um pacote de sistemas, a [Figura 2](#) ilustra o que deve ser entendido por elemento, sistema e pacote de CG. Segundo Grabner & Moers (2013) e Chenhall & Moers (2015) um SCG é composto por elementos interdependentes, enquanto um pacote se caracteriza por toda a extensão das práticas de controlo de gestão, sistematicamente relacionadas, que uma organização exerce, independentemente se elas são ou não interdependentes entre si. A [Figura 3](#) representa o que é um pacote de SCG segundo Malmi & Brown (2008). Para os autores existem cinco tipologias de controlo: planeamento; controlos cibernéticos; recompensas e compensação; controlos administrativos; e controlos de culturas.

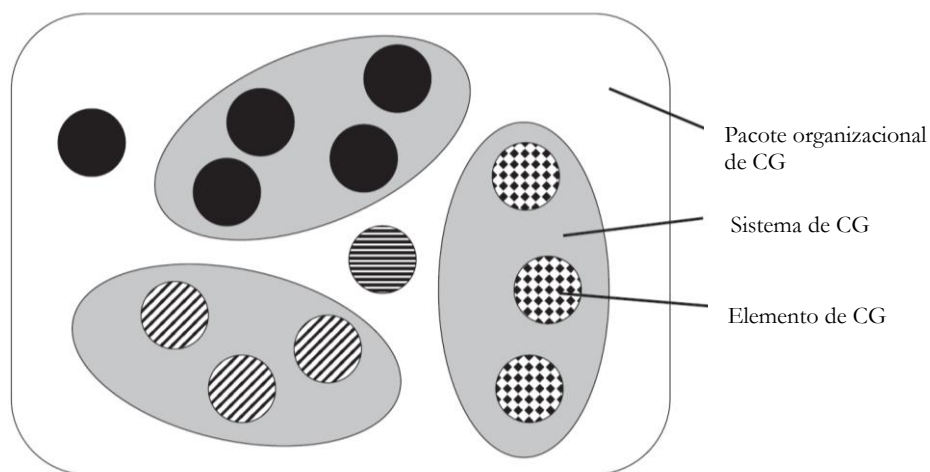


Figura 2: Elemento, Sistema e Pacote de SCG

Fonte: (Kolk, 2019, p.514)

Controlo de Culturas						
Controlos de Clãs		Controlos Baseados em Valores				Controlos Baseados em Símbolos
Planeamento		Controlos Cibernéticos				Recompensas e Compensações
Planeamento de Longo Prazo	Planeamento de Curto Prazo	Orçamentos	Sistemas de Avaliação Financeira	Sistemas de Avaliação Não Financeira	Sistemas de Avaliação Híbridos	
Controlos Administrativos						
Estrutura de <i>Governance</i>		Estrutura Organizacional				Políticas e Procedimentos

Figura 3: Pacote de Sistemas de Controlo de Gestão

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Malmi & Brown (2008)

Começando pelo planeamento, este pode ser entendido como o processo de definição dos objetivos e atividades (Porter, 1996) através da elaboração de medidas, nomeadamente as que se referem aos comportamentos esperados para as atingir (Flamholtz et al., 1985; Malmi & Brown, 2008). Para este ser um instrumento integrador de um SCG não deve ser somente um processo *ex-ante* à tomada de decisão como referido por Flamholtz et al. (1985), na medida em que para Malmi & Brown (2008) isto não representa um SCG. Ao invés, o planeamento deve criar objetivos coerentes com a organização, prevendo os comportamentos dos seus colaboradores a curto, médio e longo prazo (Malmi & Brown, 2008). Estes autores referem que o de curto prazo geralmente compreende um período até um ano, onde as ações e objetivos são de cariz tático, enquanto o de médio e longo prazo

tem um cariz mais estratégico (Malmi & Brown, 2008). Merchant & Van der Stede (2017)⁸ consideram que o planeamento e os orçamentos têm o mesmo objetivo, no entanto Malmi & Brown (2008) referem que o planeamento pode ser feito com pouca ênfase ao lado financeiro. Para estes, o planeamento pode englobar medidas comportamentais e outras diligências, as quais podem ser eficazes ao direcionar o comportamento dos membros da organização. Outros autores, como Otley (1999) e Ferreira & Otley (2009) veem o planeamento e a estratégia como processos complementares, pelo que os apresentam em conjunto.

A segunda tipologia de controlo são os controlos cibernéticos, que podem ser considerados um sistema de informação e de apoio de decisão caso os gestores atuem perante desalinhamentos indesejados sem a intervenção de ninguém (Malmi & Brown, 2008). O controlo cibernético é um pilar de um SCG (Green & Welsh, 1988), pelo que se assemelha aos sistemas de controlo de diagnóstico de Simons (1995) ou aos sistemas de informação e medidas de desempenho abordado por Otley (1999) e Ferreira & Otley (2009). Para Malmi & Brown (2008) existem quatro tipos de sistemas cibernéticos: orçamentos; medidas financeiras; medidas não financeiras; e medidas híbridas, que englobam as duas últimas.

Os orçamentos são um sistema de controlo de cariz financeiro usualmente usados nas organizações (Bruns & Waterhouse, 1975). A forte popularidade dos orçamentos enquanto instrumento de controlo deve-se ao facto destes permitirem unir diferentes polos de uma organização num plano amplo, que responde aos objetivos das organizações (Bunce et al., 1995; Hansen et al., 2003; Malmi & Brown, 2008; Otley, 1999). Para Malmi & Brown (2008) o orçamento enquanto mecanismo de controlo foca-se no planeamento de níveis de comportamento e desempenho para concretizar os planos. Contudo, estes começaram a ser alvo de críticas (Hansen et al., 2003). Algumas dessas críticas depreendem-se com o facto dos orçamentos apenas se focarem em medidas financeiras e nos seus resultados, sem que muitas vezes existisse a preocupação de entender como é que esses resultados foram alcançados (Burns & Waterhouse, 1975; Otley, 1999) e a sua limitada ação em ambientes de incerteza, dado que podem facilmente desatualizar-se (Hansen et al., 2003; Hartmann et al., 2021). No entanto, segundo Chenhall (2007) existe evidência de que a utilização de orçamentos tradicionais, como controlo em harmonia com outros controlos mais flexíveis e

⁸ No seu trabalho, propõem entender o SCG em quatro controlos: Controlos de Resultado, Controlos de Ação, Controlos Pessoais e Controlos de Cultura.

interpessoais, têm resultados positivos em ambientes de grande incerteza, nomeadamente em termos de informação e adaptação aos ambientes. Os orçamentos têm de responder às três primeiras questões de Otley (1999), uma vez que é necessário determinar os resultados, definir o planeamento, bem como os níveis necessários para os atingir (Otley, 1999). Para o autor, os orçamentos não devem conter somente medidas financeiras, como também medidas não financeiras como a satisfação do cliente, motivação dos colaboradores, entre outras.

As outras três componentes do controlo cibernético dizem respeito aos sistemas de avaliação financeira, não financeira e sistemas híbridos. Segundo Malmi & Brown (2008) uma forma de controlo é a atribuição de responsabilidades aos colaboradores por concretas medidas financeiras. Para estes, essas medidas financeiras podem beber informação dos orçamentos, contudo estes dois tornam-se distintos pelo facto do segundo ser mais genérico e completo e as primeiras definirem objetivos mais simples e específicos. Alguns exemplos de medidas financeiras são o *Return on Investment* (ROI) e o *Economic Value Added* (EVA) (Malmi & Brown, 2008). De forma complementar, as medidas não financeiras, que têm ganhado forte popularidade, vêm preencher as limitações das medidas financeiras de que é exemplo a introdução de medidas de desempenho (Malmi & Brown, 2008). Por último, os sistemas de avaliação híbridos incluem as medidas financeiras e não financeiras, sendo que os *Balanced Scorecards* se apresentam como uma popular ferramenta híbrida (Kaplan & Norton, 1992; Malmi & Brown, 2008). Esta ferramenta é também sugerida no trabalho de Simons (1995) e em Ferreira & Otley (2009).

A terceira tipologia abordada por Malmi & Brown (2008) são os controlos de recompensa e compensação, também referenciados no modelo conceptual anterior. Tal como Ferreira & Otley (2009), Malmi & Brown (2008) abordam a utilização de incentivos financeiros e não financeiros, que podem ter impacto no desempenho através do melhor direcionamento das tarefas a realizar; na duração do esforço; e/ou na intensidade do mesmo. Ao contrário de Simons (1995) e de Ferreira & Otley (2009), os sistemas de recompensa e compensação segundo Malmi & Brown (2008) podem compreender outras recompensas que não advêm do desempenho, como a necessidade de manter colaboradores ou do encorajamento de controlos de cultura. A próxima tipologia abarca os sistemas de controlos administrativos que, segundo Malmi & Brown (2008), direcionam o comportamento dos colaboradores através da organização dos indivíduos (*design* organizacional), monitorizam o

comportamento e atribuem responsabilidades aos mesmos (estrutura de *governance*); e definem tarefas e comportamentos que devem ser realizados na organização (políticas e procedimentos). Apesar de alguns autores considerarem esta tipologia como uma variável contingente, estes entendem que o *design* organizacional se inclui em algo que a organização consegue controlar e alterar, em contrapartida de algo que lhes é imposto.

Tendo como grande objetivo controlar o comportamento, a quinta tipologia diz respeito aos controlos culturais que se podem dividir em controlos baseados em valores, controlos baseados em símbolos e controlos de clã (Malmi & Brown, 2008). Os controlos baseados em valores fazem referência ao sistema de controlo de crenças de Simons (1995) e às primeiras duas questões de Ferreira & Otley (2009), visão e missão e fatores chave para o sucesso, respetivamente. Os controlos baseados em símbolos abarcam a criação de características inerentes à organização, como um “código de conduta” de vestuário com vista a fomentar a cultura de profissionalismo (Malmi & Brown, 2008). Por último, o controlo de clãs pressupõe a exposição dos indivíduos a processos de socialização de grupos de profissionais ou grupos dentro da organização (unidades/departamentos da organização) (Ouchi, 1979), através de cerimónias e/ou convívios (Malmi & Brown, 2008). Autores como Merchant & Van der Stede (2017) abordaram este tema sob o conceito de controlos pessoais que englobam o recrutamento e a colocação, a formação e o *design* do emprego. Contudo, Malmi & Brown (2008) não concordam totalmente com esta posição, dado que consideram que a colocação dos colaboradores no seu posto de trabalho após serem recrutados é um processo que, no limite, diz respeito ao *governance*; a formação pode tanto pertencer aos controlos administrativos, na medida que ensina os indivíduos a seguir as políticas e procedimentos da instituição, como aos controlos de culturas; e o *design* do emprego pode ser considerado um controlo administrativo, uma vez que o fornecimento dos recursos necessários para a realização das tarefas representa simplesmente um pré-requisito e não uma orientação (Malmi & Brown, 2008).

É, deste modo, que o pacote de SCG se desenvolve. Helden & Reichard (2019) consideram que esta abordagem é inerentemente complexa por compreender diversos controlos, de diferentes contextos, interrelacionados entre si. Estes consideram ainda que esta *framework* é em parte coerente com a área da gestão de *performance* do setor público, apesar de não ser explicitamente reconhecido. Na [Tabela 3](#) é realizado um resumo das *frameworks* apresentadas e de seguida abordada a temática dos SCG no setor público.

Tabela 3: Frameworks de Ferreira & Otley (2009) e Malmi & Brown (2008)

Componentes	Ferreira & Otley (2009) <i>Performance Management Systems</i>	Malmi & Brown (2008) <i>Management Control Systems Package</i>
Controlos de Cultura	Questão 1: Orientação para o que a organização pretende (Visão e Missão) Questão 2: Fatores Chave para o Sucesso da organização	Controlos baseados em Valores; Controlos baseados em Símbolos; Controlos de Clãs
Controlos Administrativos	Questão 3: Especificação dos papéis e responsabilidades dos colaboradores (Estrutura Organizacional, regras e procedimentos)	<i>Design</i> Organizacional; Estrutura de <i>Governance</i> ; Políticas e Procedimentos
Estratégia e Planeamento	Questão 4: Definição e comunicação da Estratégia e Planeamento	Planeamento de curto e longo prazo
Controlos Cibernéticos	Questão 5: KPIs para medir o sucesso dos Fatores Chave para o Sucesso e da Estratégia e Planeamento e como são comunicados pela organização Questão 6: Definição de Metas para atingir os KPIs Questão 7: Processos de avaliação do desempenho (formais e informais) Questão 9: Sistemas de informação que apoia o SGD	Orçamentos; Sistemas de Avaliação Financeira; Sistemas de Avaliação Não Financeira; e Sistemas de Avaliação Híbrido
Incentivos e Recompensas	Questão 8: Recompensas financeiras e não financeiras por atingir objetivos de desempenho (bem como as suas penalizações)	Sistemas de Recompensa e Compensação: Financeiros e Não Financeiros
Uso dos SCG	Questão 10: Uso de um SGD (Diagnóstico vs Interativo; Transacional vs Relacional)	
Alterações dos SCG	Questão 11: Alteração do SGD	
Força e Coerência	Questão 12: Força e Coerência dos SGD, nomeadamente das ligações entre os elementos referenciados nas questões anteriores	

Fonte: Elaboração própria

2.4. SCG e Administração Pública

O setor público tem a responsabilidade de fornecer bens públicos, ao mesmo tempo que lida com um ambiente dinâmico e com as suas restrições orçamentais (Felício et al., 2021). Isto, aliado à crescente exigência em aumentar a inovação e a eficiência no setor (Pee & Kankanhalli, 2016), revelou a importância de olhar para ferramentas e métodos de gestão de forma mais efetiva (Felício et al., 2021). Este controlo passou a ser realizado não só *ex ante*, como também *ex post*, o que evidencia a importância da *accountability* (responsabilização), dado que as decisões podem ser posteriormente auditadas (OECD, 2005)⁹. Os SCG na AP não têm só o objetivo de aumentar a eficiência das instituições, como também legitimar as suas ações, através da comunicação de informação relevante à sociedade (Berland & Drevetton, 2006). Deste modo, nas próximas secções explorar-se-á a evolução da AP, as suas principais correntes associadas e de que forma estas influenciaram os SCG no setor, bem como a ilustração da reforma do Estado em Portugal e a revisão de alguns artigos que se debruçaram sobre a avaliação prática de um SCG na AP.

Efetivamente, a abordagem predominante no século XX depreendia-se no modelo burocrático que tinha como objetivo superar o antigo sistema, onde o mecenato e favoritismo dominavam o sistema público e político (Robinson, 2015). Este sistema, intitulado de *Old Public Administration*, baseava-se no controlo centralizado, com regras e orientações definidas e no estabelecimento de uma estrutura organizacional hierárquica (Robinson, 2015). Contudo, as dificuldades orçamentais da AP levaram à necessidade de reduzir a despesa e consequentemente o tamanho da AP no seu todo, fomentando-se a ideia da transição de *public administration* para *public management* (Corkery et al., 1998). Deste modo, surgiu um conjunto de reformas públicas, que conduziu a uma nova corrente na AP, o *New Public Management* (NPM).

2.4.1. *New Public Management*

Dada a importância de reformas que levassem ao aumento do desempenho e da eficiência no setor público, o NPM surgiu nos anos oitenta com esse propósito (Berland & Drevetton, 2006; Verbeeten & Spekklé, 2015). A sua fundamentação teórica assenta na escolha

⁹ Segundo estes, os termos de controlo e responsabilização são complementares, sendo que o primeiro pode ser *ex ante*, enquanto o segundo só pode ser *ex post* dado que não é possível responsabilizar funcionários enquanto a execução da tarefa ainda está em curso. São complementares na medida em que sem o controlo a responsabilização pode ser afetada, dado que é necessária a existência de informação para os agentes externos verificarem a veracidade e fiabilidade dessa mesma informação.

pública e na teoria do agente (Hood, 1991; Robinson, 2015), com uma forte ênfase ao “*free to manage*” (Hood, 1991). Esta corrente de pensamento propõe a implementação de reformas com vista à modernização do sistema, através da promoção da transparência e do desempenho como características fundamentais na gestão pública (Barretta & Busco, 2011) e da definição de novos valores de cariz privado (Denhardt & Denhardt, 2000; Robinson, 2015). O NPM pressupõe ainda que o uso de controlos como objetivos a serem cumpridos, medidas de desempenho, disciplina laboral, responsabilização pública e eficiente alocação dos recursos, leva a um aumento da *performance* (Hood, 1995; Robinson, 2015).

Desde o crescimento do NPM que a OECD tem sido uma forte apoiante das suas reformas (Verbeeten & Speklé, 2015). Segundo a OECD (2005), o primeiro passo para a melhoria do desempenho nas organizações públicas é a promoção de uma cultura orientada para os resultados. Esta pode ser entendida como o processo em que os gestores são responsáveis pelos resultados (OECD, 1997), que privilegia a compreensão dos benefícios das ações (Perrin, 2003), em contraponto ao antigo modelo burocrático que privilegia o cumprimento de regras e a legislação previamente estabelecidos (OECD, 1997; Perrin, 2003). Com vista a potenciar este novo modelo, as medidas de desempenho podem ser uma ferramenta poderosa para alterar a cultura, sendo que estas só são relevantes se existirem consequências perante resultados superiores e/ou inferiores aos objetivos (OECD, 1997), através da complementaridade de um sistema de recompensação e penalização (OECD, 1994). Contudo, não deve existir um forte foco neste sistema, uma vez que este pode levar à disfuncionalidade do mesmo¹⁰ através da deturpação de objetivos e manipulação de dados (Kolk et al., 2019; OECD, 2005; Perrin, 2003), pela possível ambiguidade dos resultados definidos, o que dificulta a sua concretização (Speklé & Verbeeten, 2014) e pela existência de outros tipos de controlos, como os culturais, que podem ser particularmente importantes no setor público (Kolk et al., 2019).

No entanto, a evolução do NPM foi acompanhada por inúmeras críticas, nomeadamente:

- Novos regimes políticos acarretam complexidades institucionais e políticas acrescidas, dado que envolvem custos de transação nas mudanças comportamentais e efeitos negativos nas competências dos cidadãos (maior dificuldade para estes

¹⁰ Este efeito adverso já tinha sido referido neste relatório com a possibilidade da existência de um efeito *crowding-out*.

compreenderem as diretrizes internas do Estado), pelo que as reformas não tiveram os resultados esperados ou nem sequer chegaram a avançar (Dunleavy et al., 2006);

- A existência de um *lag* temporal entre a implementação das reformas e os seus impactos na prática (Hughes, 2003; Pollitt, 2001). O sistema de governação da AP tem por base um modelo legislativo que promove o ambiente de lenta mudança, dado que nenhuma prática ou procedimento é alterado sem que haja uma lei ou um regulamento que determine novas práticas e procedimentos, para além de que esse processo é só por si naturalmente demorado (Peixoto, 2009);
- As práticas de gestão privadas raramente são adotadas nos procedimentos públicos dada a conjuntura institucional que se distancia da privada, desde logo pela pouca tolerância com o “erro” (dada a pressão pública) ou pela acrescida *accountability* (Savoie, 2006). Existe ainda a diferença entre clientes e cidadãos, na medida em que os clientes operam num mercado livre em que têm liberdade na escolha da sua oferta, enquanto para os cidadãos a única ferramenta que dispõem é a sua “voz” para expressar insatisfação (Savoie, 2006);
- A implementação de medidas de desempenho representa um exercício complexo, principalmente na seleção das variáveis adequadas e por ser uma característica ampliada pela não aceitação por parte dos colaboradores públicos, que tendem a atribuir uma conotação negativa a este tipo de instrumento (Hughes, 2003). Estas medidas devem ter impacto direto nas operações do setor público e não se tornarem numa mera atividade de cumprimento de objetivos, pelo que, se as reformas do setor público passam pela avaliação de desempenho, é necessário que haja melhorias neste campo (Hughes, 2003); e
- O controlo dos recursos e a necessidade de utilização de indicadores de desempenho instaurou um nível de burocracia adicional (Hood, 1991).

Estas críticas acabaram por pôr em causa a eficácia das reformas do NPM, pelo que começaram a surgir novas abordagens que davam maior destaque ao cidadão em detrimento do mercado, como imagem de marca do NPM (Robinson, 2015). Tal como referido por este, estas novas abordagens não se refletem somente num modelo alternativo como também numa nova perspetiva que eleva o cidadão e o seu papel na elaboração das políticas e na coprodução dos serviços públicos, onde se pode destacar o *New Public Service* (NPS).

2.4.2 *New Public Service*

O NPS baseia-se na premissa de que o foco da gestão pública deve ser nos cidadãos, na comunidade e na sociedade civil (Robinson, 2015). Nesta corrente de pensamento surgida no final do século XX, o papel principal dos colaboradores públicos é o de auxiliar os cidadãos a articularem os seus interesses, em vez de controlar ou governar a sociedade (Denhardt & Denhardt, 2000). Não obstante os efeitos positivos da mudança cultural na AP, mais direcionada para o aumento da eficiência, na ênfase na gestão empresarial e nos seus resultados (proporcionado pelo NPM) (Torfing, et al. 2019), os princípios do NPS divergem do anterior, na medida que não veem o Estado como um peão no mercado (Robinson, 2015) e onde o principal foco consiste na produtividade e respetivos resultados (Denhardt & Denhardt, 2000). Na verdade, existe uma ênfase na ética do serviço público, salientando os valores e a motivação dos colaboradores públicos (Denhardt & Denhardt, 2000) que influenciam o seu comportamento e o desempenho (Robinson, 2015). Denhardt & Denhardt (2000) sugerem sete grandes princípios para o NPS, nomeadamente:

- Servir em vez de governar, dado que o objetivo dos colaboradores é o de ajudar os cidadãos a articular os seus interesses;
- O interesse público é o principal objetivo, pelo que os colaboradores públicos devem fomentar esse sentimento de coletivismo;
- Servir cidadãos em detrimento de clientes, visto que os governadores públicos se devem focar no interesse público e na construção de relações com estes, em oposição à simples agregação dos interesses individuais;
- Pensar estrategicamente e agir democraticamente, dado que as políticas públicas devem envolver os cidadãos para resultados mais eficientes;
- A *accountability* deve abranger mais do que o mercado, particularmente a lei, os valores comunitários, as normas políticas e o interesse dos cidadãos;
- Preocupação com as pessoas e não só com a produtividade ou os resultados, uma vez que é mais provável que as organizações públicas sejam bem sucedidas no longo prazo se estas regerem a sua atividade com base nos cidadãos; e
- Valorização da cidadania em detrimento do empreendedorismo valorizado pelo NPM, visto que o interesse público não é assegurado quando os gestores públicos tomam decisões com base nos princípios do setor privado.

Robinson (2015) refere que uma outra vertente da literatura pós-NPM se prende com a governação digital, que poderia trazer ganhos de eficiência através da utilização de novas tecnologias que melhorassem a prestação de serviços, a transparência e a *accountability*. Na verdade, a utilização de novas tecnologias como meio de melhorar o serviço público já tinha sido um tema abordado por Dunleavy et al. (2006). Atualmente existe também uma ênfase na cocriação, ou seja, no envolvimento do cidadão e de *stakeholders* privados no processo de criação de serviços públicos e na construção de políticas, através da partilha de diferentes conhecimentos, recursos e ideias, com vista a aumentar a criação de valor público (Torfing, et al. 2019). Este tipo de atividade não é algo novo, mas sim a forma como está a ser encarado, como um novo paradigma na AP (OECD, 2011). Para estes, esta colaboração, para além de criar novas oportunidades, aumenta os desafios governamentais como a *accountability*, na medida em que os riscos são partilhados com os cidadãos/privados. Normalmente, esta participação abrange o planeamento estratégico e a alocação de recursos (orçamentos participativos) e a avaliação de serviços (*feedback* do utilizador).

Deste modo, ao fomentar o interesse público, o NPS surge como uma corrente alternativa orientada para os valores e que fornece correções úteis à visão associada aos modelos anteriores de administração e gestão pública (Robinson, 2015). As reformas públicas também se fizeram sentir em Portugal, principalmente desde os finais da década de 70 do século XX, onde as instituições públicas foram continuamente pressionadas a realizar mudanças que constituem a reforma administrativa (Lira, 2014 setembro 25-26).

2.4.3. Reforma do Estado em Portugal

Segundo Carvalho (2008), em Portugal, somente os primeiros três Governos Constitucionais da Terceira República Portuguesa tiveram o cuidado de diagnosticar a situação da AP portuguesa. Segundo esta, os principais problemas apontados foram:

- Aumento das estruturas e propagação de administrações paralelas;
- Sobreposição e lacunas nos cargos e aptidões de vários serviços;
- Problemas de coordenação entre serviços;
- Forte centralização administrativa;
- Processos e procedimentos complexos;
- Preponderância de um espírito formal, o que promove a inércia na decisão e adaptação;

- Utilização de recursos e processos obsoletos, em detrimento de técnicas contemporâneas; e
- Ausência de dados quantitativos e qualitativos necessários nos recursos humanos.

Do I ao IX Governo, os principais objetivos centravam-se na reforma administrativa, desburocratização e no melhoramento da transparência e dos serviços (Carvalho, 2008). No entanto, para esta, só a partir do X e XI Governo se verificou um aumento da importância dada à procura do interesse público, descentralização, eficácia e transparência e simultaneamente a diminuição da preocupação em construir uma estrutura legal na AP. No fundo, uma substituição das ideias do tradicional serviço público para um serviço público regido pelo NPM e orientado por padrões mais liberais, algo também motivado pela entrada de Portugal na Comunidade Europeia (Carvalho, 2008).

O papel do controlo ganhou particular relevância com o Programa do XIII Governo Constitucional, nomeadamente após a instituição do Sistema de Controlo Interno do Estado (SCI)¹¹ (Costa, 2012), que pretende a *“verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a atividades, programas, projetos, ou operações de entidades de direito público ou privado (...)”* (nº2 do artigo 2º, do Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de junho). Este SCI abrangia a Administração Local, tal como previsto pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), onde era previsto que esse SCI se integrasse no POCAL através da definição de políticas e procedimentos organizacionais e de cariz financeiro. Contudo, Gonçalves (2013) considera que o XV Governo Constitucional (2002-2004) de Durão Barroso foi o Governo que teve uma posição explícita quanto ao NPM, através do quadro da Reforma da Administração Pública que enfatizava a lógica da gestão por objetivos e a utilização da avaliação de desempenho.

Já em 2006, no XVII Governo de José Sócrates, foi concebido o Programa de Reestruturação da Administração Pública Central do Estado (PRACE)¹² com vista a aumentar a eficiência (Carvalho, 2008). Segundo esta, este programa assenta em princípios como a avaliação das atividades da administração central, a desconcentração e a descentralização de funções da administração local, diminuição das estruturas

¹¹ Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de junho.

¹² Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005.

administrativas, entre outros. Costa (2012) refere que este programa procurou substituir o regime centralista e intervencionista do Estado por um Estado social sustentável com um sistema fomentador da autonomia local, não descurando o alinhamento com a política europeia¹³. Ainda no seu Governo foi reestruturado o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP)¹⁴ (Gonçalves, 2013), que providencia informação sobre a missão e objetivos assim como o desempenho e indicadores¹⁵. Como referido em Carvalho (2008), a sujeição das entidades públicas a regras de gestão privada é um dos principais princípios da NPM, com um especial foco na eficácia e na eficiência. O SIADAP visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da AP, para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências (n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 66-B/2007). Segundo Lira (2014, setembro 25-26), este sistema procurou integrar características de transparência, imparcialidade e a utilização de critérios de avaliação por objetivos. Este refere ainda que o SIADAP tinha o objetivo de criar uma cultura de responsabilização e motivação dos colaboradores públicos, através do reconhecimento dos serviços e colaboradores de acordo com o seu desempenho.

As reformas estenderam-se ao âmbito da contabilidade pública com a substituição do Plano Oficial de Contabilidade Pública e do POCAL pelo Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), através da nova Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro) e do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro (Carvalho & Carreira, 2016, setembro 22-23). Esta reforma deveu-se ao facto das regras de elaboração e execução do orçamento serem muito complexas, o que dificultava a gestão por parte dos organismos em si, como o controlo por parte dos órgãos competentes. Para além disto, esta reforma foi motivada pela deficitária integração e uniformização dos sistemas de informação que não forneciam informação adequada para

¹³ Carapeto (2007) refere que as reformas administrativas da AP tinham como objetivo adaptar a organização e a prestação de serviços da AP às necessidades e requisitos dos cidadãos, em paralelo com a redução do peso da dívida pública, tal como preconizado pela política europeia.

¹⁴ Inicialmente criado pela Lei n.º 10/2004 de 22 de março e posteriormente reformulado pela Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro. Pelo artigo 49.º desta última, este é dividido em três: SIADAP 1 - Avaliação dos Serviços (Anual) - Avaliação de desempenho de cada serviço assenta num Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR); SIADAP 2 - Avaliação dos dirigentes superiores e intermédios (de cinco ou três anos, de acordo com a duração da comissão de serviço); e SIADAP 3 - Avaliação dos trabalhadores (Bienal).

¹⁵ Antes do SIADAP, o processo de avaliação de desempenho denominava-se por “classificação de serviço”, instituído pelo Decreto Regulamentar 57/80, de 10 de outubro e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 44-B/83, de 1 de junho, bem como pela Portaria n.º 642-A/83, de 1 de junho.

uma boa gestão e prestação de contas, tal como evidenciado pela Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro. Deste modo, e como referido em Boas et al. (2019, março 14-15), as reformas da contabilidade pública acima referenciadas incorporaram novas exigências em termos de *accountability*, supervisão orçamental, transparência e controlo financeiro, verificando-se uma convergência com o *design* orçamental da União Europeia e com as práticas internacionais.

Atualmente a inovação e a modernização da AP continuam em voga, pelo que se torna evidente a necessidade do aumento da eficiência e qualidade (Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, 2020), dado que o período de crise económica portuguesa (2010-2014) não favoreceu as reformas administrativas. Esta resolução considera que, para a concretização da modernização do Estado e da AP, é necessário que não existam obstáculos ao cumprimento da estratégia (descontinuidade de prioridades devido a alterações políticas), que exista uma comunicação eficaz dos objetivos e recursos materiais e imateriais a serem mobilizados para áreas críticas e a valorização dos resultados alcançados. Estas necessidades pertencem à Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020 – 2023, que assenta em quatro grandes eixos: investir nas pessoas; desenvolver a gestão; explorar a tecnologia; e reforçar a proximidade (Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, 2020) algo fortemente relacionado com o NPS. Relativamente ao eixo “desenvolver a gestão”, de referenciar os objetivos que se depreendem com o fortalecimento da gestão do desempenho, com vista a melhorar a qualidade dos serviços e a promoção da inovação da gestão pública (Área Governativa Modernização do Estado e da Administração Pública, 2020). Contudo, a introdução de novas ideologias é muitas vezes dificultada pelos entraves da cultura conservadora das instituições públicas portuguesas e da própria legislação (Lira, 2014, setembro 25-26). Costa (2012) refere que é importante que a ideia do controlo não seja vista como algo repressivo ou policial, mas sim como uma ferramenta cooperante que é exigida à AP contemporânea, particularmente aos municípios, dado que é nesse tipo de instituição que se foca o estudo.

2.5. O que deve conter um SCG na Administração Pública

Apesar dos recentes esforços, existe ainda um *gap* na literatura dos SCG no setor público (Chenhall, 2007), pelo que a literatura focada no setor privado não pode ser simplesmente transposta para o setor público (Felicio et al., 2021). Isto deve-se ao facto de:

- O setor público não operar para o mercado, mas sim para o progresso da AP (risco de atividade quase nulo), o que releva um dos principais pontos de divergência entre o CG do setor público e do setor privado (Costa, 2012);
- Os objetivos da avaliação de desempenho nas organizações públicas serem distintos das privadas (Blidisel et al., 2010), nomeadamente pela responsabilidade pública e o cumprimento da legislação (Berland & Drevetton, 2006; Blidisel et al., 2010); e
- A alusão política, visto que existe uma articulação e reporte às estruturas do Estado e às suas políticas financeiras e económico-sociais (Costa, 2012).

Deste modo, a construção dos SCG, ou pelo menos as suas delimitações, não são fáceis de definir, tal como o reconhecimento das relações do sistema no seu todo, o que dificulta a sua utilização de forma coerente e eficiente (Blidisel et al., 2010). A [Tabela 4](#) evidencia as principais diferenças entre organizações com fins lucrativos e sem fins lucrativos segundo Merchant & Van der Stede (2017).

Na verdade, e como já referido anteriormente, a Administração Local prevê a existência de um SCI, que se assemelha em parte ao que a literatura neste trabalho define como SCG, nomeadamente no que consta aos controlos administrativos e aos sistemas de informação inerentes aos controlos cibernéticos de Malmi & Brown (2008) e à estrutura organizacional e aos fluxos, sistemas e redes de informação de Ferreira & Otley (2009). No nº1 do artigo 9º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, é referido que o SCI deve compreender “*o plano de organização, políticas, métodos e procedimentos de controlo, bem como todos os outros métodos e procedimentos (...) que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira fiável.*”. Para além disto, o nº2 do mesmo artigo refere que “*O sistema de controlo interno tem por base sistemas adequados de gestão de risco, de informação e de comunicação, bem como um processo de monitorização que assegure a respetiva adequação e eficácia em todas as áreas de intervenção*” o que se alinha com o modelo do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO)¹⁶.

¹⁶ Inicialmente criada em 1992

Tabela 4: Diferenças entre organizações com fins lucrativos e sem fins lucrativos

	Organizações com fins lucrativos	Organizações sem fins lucrativos
Objetivos	Objetivo de providenciar lucro. Podem usar o mercado como <i>benchmark</i> na definição dos seus objetivos.	Objetivo de providenciar bens e serviços públicos. Maior dificuldade na definição de objetivos, tendem a ser gerais. Não têm o mercado como comparação.
Medidas de desempenho	Maior facilidade no uso de medidas financeiras e de sistemas de recompensa.	A deficiente clarificação de objetivos tem impactos diretos na medição da <i>performance</i> . A sua natureza (maior fornecimento de serviços do que de produtos tangíveis) dificulta a utilização de indicadores quantitativos, o que complexifica a medição dos objetivos, a análise dos custos e benefícios das ações e a utilização de sistemas de recompensa (pelas imposições legais).
Controlo Externo	Têm de responder à administração ou ao grupo acionista. Menores constrangimentos legais em comparação com o setor público.	Têm de responder a entidades governamentais e à sociedade em geral. Maior vulnerabilidade perante a legislação, cumprimento de leis, procedimentos, transparência, o que releva a importância da <i>accountability</i> . Deste modo, existe um maior destaque e tempo despendido na elaboração do planeamento e dos orçamentos, uma vez que a vontade de todas as partes deve ser discutida e acomodada.
Características dos Colaboradores	Maior ênfase à formação do trabalhador. Menor propensão para o recrutamento de indivíduos naturalmente comprometidos com o propósito da empresa, pelo que os controlos culturais representam um importante fator na promoção desses incentivos.	Menor ênfase na formação do trabalhador, pelo que pode causar problemas tanto no desempenho dos indivíduos, como no controlo. Por outro lado, tendem a atrair indivíduos comprometidos com o objetivo público da instituição, o que pode minimizar problemas de controlo, como a motivação e a direção.
SCG	Historicamente, maior destaque a ferramentas de gestão contemporâneas.	Menor uso de ferramentas de gestão, pelo que os seus gestores não tendem a estar atualizados aos métodos de gestão modernos, o que resulta numa maior dificuldade no controlo e no uso eficiente dos recursos (apesar de que este paradigma estar a mudar).

Fonte: Elaboração própria, baseado em Merchant & Van der Stede (2017)

Este modelo é reconhecido como uma referência no desenvolvimento de um sistema abrangente e da estrutura de controlo interno, sendo que define três categorias de objetivos e cinco grandes componentes (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* [COSO], 2013). A [Tabela 5](#) evidencia o que um SCI deve conter segundo o COSO.

Tabela 5: SCI segundo a *framework* COSO

Sistema de Controlo Interno	
Objetivos	
Operacionais	Engloba todos os objetivos relacionados com a eficácia e eficiência das operações da organização, nomeadamente de desempenho operacional e financeiro.
Reporte	Engloba todos os objetivos relacionados com o reporte interno e externo, bem como financeiro e não financeiro, que forneçam informação sobre a fiabilidade, atualidade e transparência da instituição, instituídos externamente por reguladores ou internamente pela política da instituição.
<i>Compliance</i>	Englobam todos objetivos que são respeitantes à legislação e regulamentos que a organização está sujeita.
Componentes	
Ambiente de Controlo	Abarca toda a integridade e valores éticos, o perfil da governação, filosofia e estilo operacional de gestão, estrutura organizacional, atribuição de responsabilidade, políticas e práticas de recursos humanos.
Avaliação de Riscos	Identificação e análises por parte da organização dos riscos internos e externos que podem comprometer os seus objetivos. Alguns exemplos de riscos podem ser alterações no ambiente operacional, novo pessoal ou novos/reformulados sistemas de informação, novas diretrizes contabilísticas, entre outros.
Atividades de Controlo	Políticas e procedimentos que salvaguardem o cumprimento das diretrizes superiores. Deve englobar avaliação de desempenho, processamento de informação (verificação da operacionalidade dos sistemas informáticos), controlos físicos (segurança física dos ativos e registos) e segregação de funções (distribuir a responsabilidade por diversas pessoas, para desencorajar a ocultação de erros ou de fraude).
Informação e Comunicação	Um sistema de informação engloba toda a estrutura física, softwares, pessoas, procedimentos e dados. Este sistema permite a identificação, recolha e partilha de informação com vista a influenciar na tomada de decisão. A comunicação pretende assegurar que os indivíduos saibam quais as suas funções e responsabilidades tendo em conta o controlo interno do relato financeiro (manuais de políticas, manuais de

	contabilidade, de relato financeiro ou memorandos, comunicação verbal, ou ações superiores).
Monitorização	Pretende certificar que os controlos estão a operacionalizar como pretendido e que se adaptam quando necessário, permitindo identificar os pontos fortes e fracos do controlo interno e proceder a recomendações para o melhorar.

Fonte: Elaboração própria, baseado em COSO (2013) e ISA 315 (2013)

Deste modo, é perceptível nesta *framework* uma ênfase aos controlos administrativos e financeiros no SCI. Esta constatação permite concluir que o SCG que tem vindo a ser abordado neste trabalho é algo mais abrangente e completo que o SCI previsto tanto na legislação portuguesa, como na *framework* de COSO. Contudo, é importante referir que esta distância prática entre SCI e SCG pode ser devida à natureza da atividade pública, dado que, neste tipo de atividade, o cumprimento de regras e procedimentos e a sua constante verificação e monitorização se revelam essenciais para a execução das tarefas de acordo com a legalidade, transparência e *accountability* exigidos ao setor público, bem como a abrangência que este tipo de instituições podem ter. Além disso, a aplicação de todas as componentes de um SCG na AP, nomeadamente da avaliação de desempenho, apresenta logo na sua origem algumas barreiras que dificultam a sua implementação, como fatores externos que afetam a atividade, a complexidade das funções, a multiplicidade de *stakeholders* e a ambiguidade dos objetivos, não descurando a instabilidade do contexto político que é caracterizado pela mudança de iniciativa e objetivos, como é o caso da descontinuidade política (Peixoto, 2009).

Posto isto, considera-se que, e analisando paralelamente o modelo teórico de Ferreira & Otley (2009), existem componentes que no setor público, nomeadamente num município, se evidenciam, entre as quais: a visão e a missão, bem como os fatores chave para o sucesso e os valores inerentes à atividade pública, dado que, e tal como evidenciado pelo NPS, o foco da atividade pública deve ser a comunidade; a estrutura organizacional, na medida em que a atividade num município exige um elevado nível de formalização de procedimentos, bem como o estabelecimento de responsabilidades e da *accountability* dos colaboradores e pela dimensão de toda a estrutura, que evidencia a necessidade de descentralização de autoridade e repartição divisional; a estratégia e o planeamento visto que, enquanto entidade que serve a comunidade e gere os seus recursos, a definição de estratégias revela-se essencial para o futuro sustentável da organização e do território que governa; a avaliação de desempenho, algo salientado pela crescente pressão para uma AP mais eficiente; e os fluxos, sistemas e redes de informação que se relevam cruciais, dada a dimensão da estrutura e da informação

que esta gera e lida no seu quotidiano. Não obstante o anterior destaque, as outras componentes não devem ser descuradas, dado que enquanto sistema que liga toda a instituição, todas as componentes devem ser tidas em conta, bem como as suas interligações, que devem ser fortes e coerentes.

2.6. Casos de medição da qualidade ou existência de SCG

Esta secção pretende explorar a existência de casos de estudo semelhantes ao presente relatório de estágio, nomeadamente na AP, e de que forma foram abordados pelos seus autores. Na presente pesquisa não foi encontrado nenhum caso de estudo idêntico (no meio e na abordagem) a este trabalho, contudo foram encontrados alguns pontos de convergência relevantes a ser explicitados.

Silva (2017) realizou um estudo de caso na Santa Casa da Misericórdia do Porto, tendo recorrido ao trabalho de Ferreira & Otley (2009) para avaliar os SCG da instituição. Através de entrevistas e da análise documental, este verificou que existe um alinhamento global entre os objetivos organizacionais, com a missão e visão da organização, bem como a concordância entre os processos de elaboração da estratégia, como respetiva avaliação organizacional. Silva (2017) ressalva ainda que as particularidades da instituição em estudo evidenciam a responsabilidade acrescida na gestão, dado o seu peso histórico e a sua importância na comunidade, e realçam a importância da existência de SCG.

Alves (2012) estudou os SCG dos hospitais públicos *versus* privados numa visão mais macro, através de inquéritos a hospitais portugueses, e numa visão mais micro, através de dois estudos de caso (concretizados com entrevistas). Estes casos de estudo foram conduzidos com o auxílio do modelo conceptual de Ferreira & Otley (2009), que possibilitou uma descrição do *design* e uso do SCG tendo em conta as suas 12 componentes e procedendo, posteriormente, à sintetização das principais diferenças entre os hospitais públicos e privados. A autora concluiu que as diferenças não são tão acentuadas quanto inicialmente julgava, algo possivelmente motivado pelas mudanças associadas à reforma administrativa dos hospitais públicos verificada nos últimos anos. No mesmo setor, Moreira (2014) estudou os SCG de uma unidade do setor público de saúde. Este recorreu à *framework* de Ferreira & Otley (2009), dado que considera que o seu modelo possibilita uma visão abrangente e apropriada da organização para a realização de entrevistas. Contudo, o autor apontou como limitação do modelo a possível complexidade das questões, caso o entrevistado não tivesse ligação à gestão, o que revela a necessidade de adequá-las ou eventualmente desdobrá-las.

Para além disto, considera que o modelo de Ferreira & Otley (2009) descarta um pouco a opinião dos entrevistados, pelo que este é um aspeto importante. Deste modo, o autor concluiu que a introdução do SIADAP, enquanto instrumento da avaliação de desempenho, foi um importante passo, apesar de ainda deter algumas limitações, algo impulsionado pela incerteza e contestação dos profissionais abrangidos pelo sistema, o que cria um motivo adicional para o seu défice de eficiência.

Peixoto (2009) estudou o impacto da avaliação de desempenho nos SCG na Câmara Municipal de Vila Flor, tendo esta concluído que a AP se rege por um modelo legislativo, que tem efeitos negativos na propensão à mudança. Isto deve-se ao facto das alterações legislativas representam só por si um processo demorado, que consequentemente cria um círculo vicioso de inércia à mudança, o que tornou as reformas do NPM, nomeadamente a implementação de um sistema de avaliação de desempenho, um desafio que ainda se verifica nos dias de hoje. Existe, portanto, uma desvirtuação do sistema que “*mostra que tudo mudou para ficar tudo na mesma*” (Peixoto, 2009, p.69). Estas conclusões foram retiradas através do seu caso de estudo, tendo a recolha de dados sido realizada por intermédio de entrevistas semiestruturadas, análise documental e observação participante.

Para além disto, e recorrendo ao modelo de Malmi & Brown (2008), Coutinho (2019) estudou o SCG de um clube polidesportivo. Através da análise qualitativa, nomeadamente da recolha de dados por meio de entrevistas semiestruturadas, análise documental e observação participante, o autor conseguiu identificar as tipologias de controlos praticadas pela organização. A escolha desta *framework* deve-se ao facto de Coutinho (2019) considerar que esta proporciona uma exposição clara dos princípios do SCG e as circunstâncias em que estes são verdadeiros.

Deste modo, é perceptível que a maior parte dos artigos recolhidos recorreram à análise qualitativa, baseada em estudos de caso e em entrevistas, tendo este exercício sido feito com recurso às *frameworks* de Malmi & Brown (2008) e Ferreira & Otley (2009). Além do mais, procuraram caracterizar o *design* dos SCG, bem como identificar as particularidades das instituições no contexto da AP. Portanto, o presente relatório influenciar-se-á nas abordagens de Malmi & Brown (2008) e Ferreira & Otley (2009), que pretendem compreender o SCG da organização em estudo, algo que será abordado com maior detalhe na secção da metodologia.

3. Metodologia

3.1. Estágio e Descrição da Instituição Acolhedora

De setembro de 2021 a janeiro de 2022 realizou-se um estágio curricular de 450 horas no Município de Santa Maria da Feira, nomeadamente no Gabinete de Gestão de Financiamentos e Planos Estratégicos¹⁷, pertencente ao Departamento Administrativo e Financeiro. As funções realizadas neste estágio focaram-se essencialmente com a área de financiamento público, em termos da sua monitorização, da realização de pedidos de pagamento, da elaboração de questionários para o relatório final de projetos e de outras atividades correntes. Adicionalmente, e mais relacionado com o CG, era realizado no gabinete o controlo dos consumos da área das telecomunicações de todo o município, pelo que era necessário fazer esse exercício mensalmente.

Quanto à instituição, o Município de Santa Maria da Feira pertence à Área Metropolitana do Porto e ao distrito de Aveiro e, sendo o seu concelho composto por 21 freguesias e por 136 715¹⁸ habitantes, é considerado um município de grande dimensão. Tal como referido no artigo 23.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, as competências do município compreendem 16 domínios de atuação o que evidencia a sua abrangência de competências. Quanto à sua estrutura organizacional, esta foi recentemente alterada e aprovada pelo Despacho n.º 2677-A/2022, pelo que se caracteriza por uma estrutura hierarquizada. No entanto existe a possibilidade de adoção de outras estruturas, como matricial ou mista, tal como previsto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro. É possível consultar o organograma na [Figura 4](#), que se encontra dividido em duas partes dada a dimensão da estrutura do Município de Santa Maria da Feira. Adicionalmente, considerou-se oportuno localizar os entrevistados (serão abordados com maior detalhe na próxima secção) no organograma, pelo que: 1 – Vereadora do Pelouro de Administração Finanças e Modernização Administrativa; 2 – Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro; 3 – Chefe de Divisão de Recursos Humanos e Desenvolvimento Organizacional;

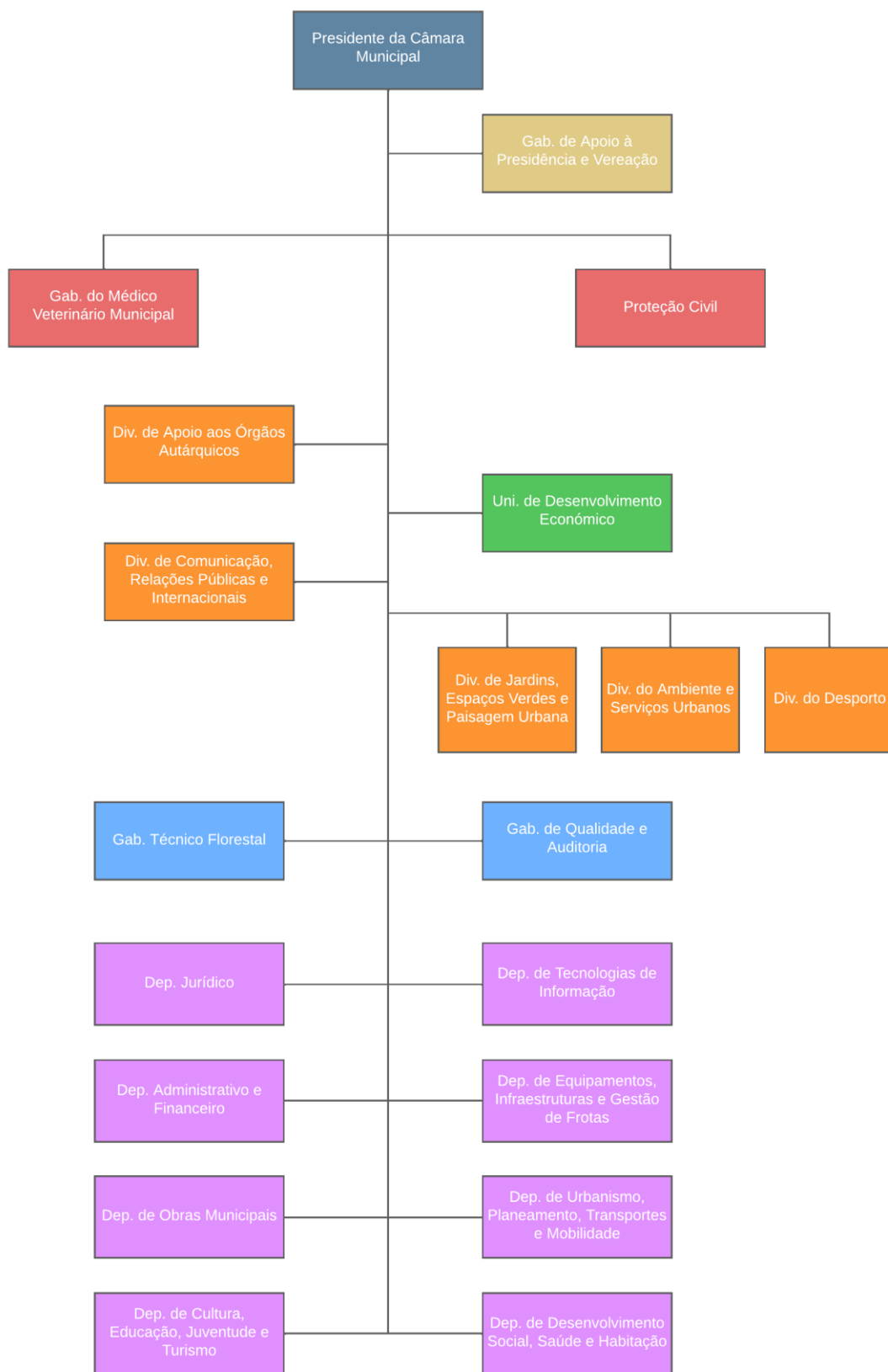
¹⁷ O gabinete, à data do estágio, era designado por “Gabinete de Candidaturas e Financiamentos”. Contudo como representava uma estrutura informal e não era reconhecido formalmente na estrutura, optou-se nesta descrição por se considerar o nome oficial da nova estrutura, dado que as suas funções do gabinete se mantiveram.

¹⁸ Resultados provisórios Censos 2021, consultado em https://www.inec.pt/scripts/db_censos_2021.html no dia 18 de junho de 2022.

4 – Chefe de Divisão Financeira; e 5 – Técnica Superior de Economia. Além do mais, encontra-se representada no [Apêndice 1](#) a estrutura completa do município.

Enquanto dirigente máximo é possível identificar o Presidente da Câmara Municipal, que ao abrigo do artigo 34.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, em união com o previsto nos artigos 44.º a 50º do Código de Procedimentos Administrativos, lhe são delegadas as competências atribuídas à Câmara Municipal, havendo a possibilidade de subdelegação aos Vereadores e dirigentes municipais. É possível verificar que existem oito unidades orgânicas nucleares (lilás) lideradas por titulares de cargos de direção intermédia de 1.º Grau, nomeadamente: o Departamento Administrativo e Financeiro; o Departamento de Equipamentos, Infraestruturas e Gestão de Frota; o Departamento de Obras Municipais; o Departamento de Urbanismo, Planeamento, Transportes e Mobilidade; o Departamento de Cultura, Educação, Juventude e Turismo; o Departamento de Desenvolvimento Social, Saúde e Habitação; o Departamento Jurídico; e o Departamento de Tecnologias de Informação.

Posteriormente, há a possibilidade de cada unidade orgânica nuclear possuir unidades orgânicas flexíveis, designadamente divisões municipais (laranja) lideradas por um titular de cargo de direção intermédia de 2º grau, unidades municipais (verde) lideradas por um titular de cargo de direção intermédia de 3.º grau ou ainda gabinetes municipais (azul claro) liderados por um titular de cargo de direção intermédia de 4.º grau. Verifica-se ainda que existem unidades orgânicas flexíveis não integradas em unidades orgânicas nucleares, como é o caso da Divisão de Desporto, da Divisão de Ambiente e Serviços Urbanos, da Divisão de Jardins, Espaços Verdes e Paisagem Urbana, da Divisão de Apoio aos órgãos Autárquicos, da Divisão de Comunicação, Relações Públicas e Internacionais, da Unidade de Desenvolvimento Económico e Empresarial, do Gabinete de Qualidade e Auditoria e do Gabinete de Técnico Florestal. Para além disto, é possível constatar a existência de serviços enquadrados por legislação específica, como é exemplo o Gabinete de Apoio à Presidência e Vereação (amarelo) e o Serviço Municipal de Proteção Civil e o Serviço liderado pelo Médico Veterinário Municipal (vermelho), tal como enunciado no artigo 6.º do Despacho n.º 2677-A/2022. Por fim, verifica-se a existência de subunidades orgânicas (cinzento) como é o caso da Tesouraria, Expediente Geral, Atendimento Urbanístico e Apoio Técnico. A nível de competências, existe uma lógica de coadjuvação para com o titular de cargo de direção de que se depende hierarquicamente.



Continuação figura seguinte

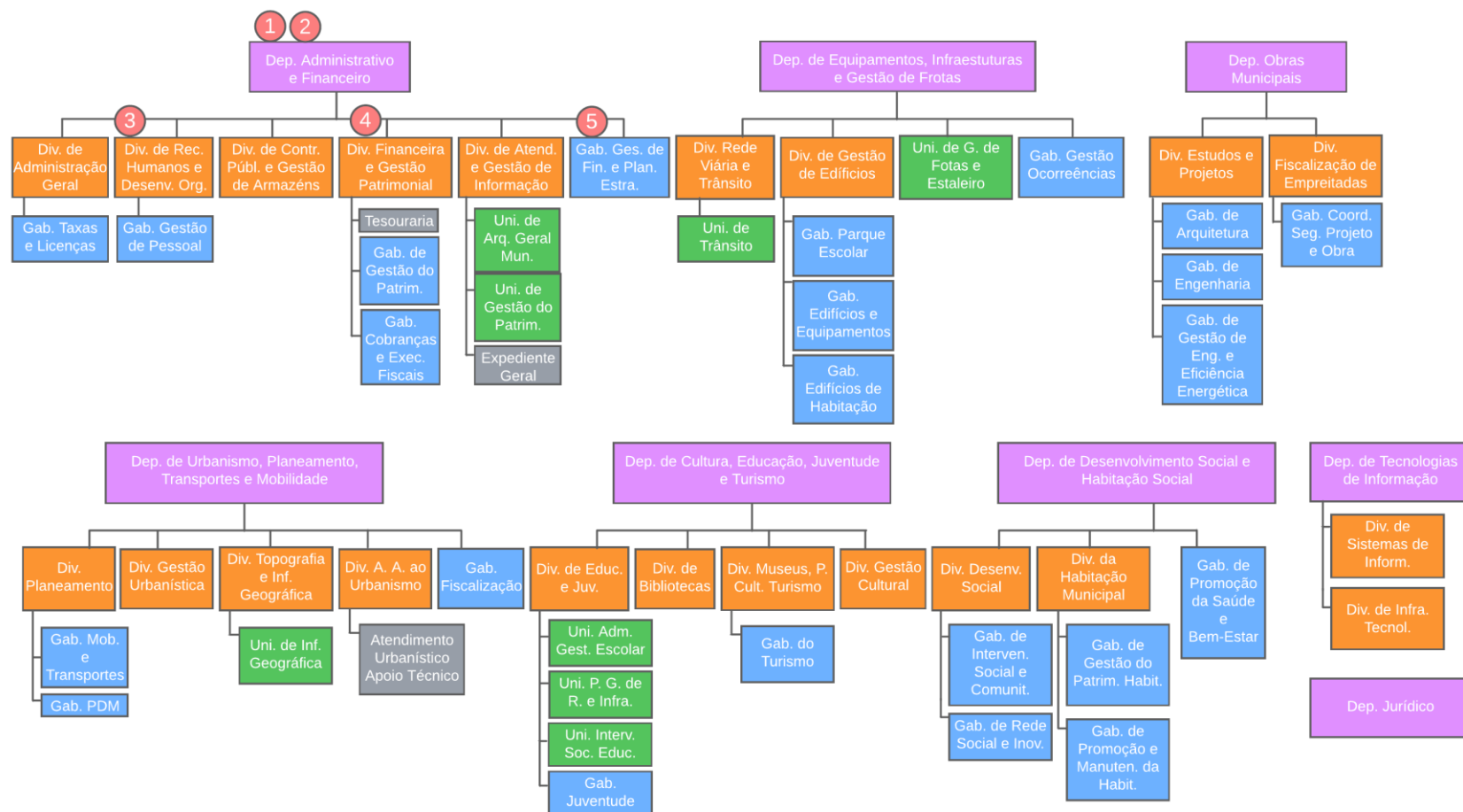


Figura 4: Organograma

Fonte: Elaboração própria

3.2. Estudo de caso

Neste capítulo será apresentada a abordagem metodológica escolhida. Para a realização do presente relatório adotar-se-á a metodologia de estudo de caso que, segundo Yin (2018), investiga fenómenos contemporâneos através do seu contexto real. Neste caso, pretende-se estudar os SCG do Município de Santa Maria da Feira, pelo que, para esta compreensão, foram elaboradas três questões de investigação:

- Q1 – Segundo a literatura, o que deve integrar um SCG na Administração Pública?;
- Q2 – Qual é o estado atual dos SCG do Município de Santa Maria da Feira, à luz da Q1?;
- Q3 – Quais as alterações a sugerir no SCG em estudo, com vista a torná-lo mais eficiente?

Para Yin (2018), a definição das questões de investigação revela-se um dos passos mais importantes na realização de um estudo. Assim sendo, com o objetivo de responder a estas questões que se apresentam por ordem de esclarecimento, pretendeu-se primeiramente entender o que são os SCG e as suas dimensões. Para isto, foi consultada literatura que permitisse entender os aspetos mais gerais do CG e os seus principais referenciais teóricos e progressivamente convergiu-se esta análise para a AP e as suas particularidades, nomeadamente de um município. Após isto, foi possível responder à Q1. De seguida, e representando a Q2, procurou-se compreender o estado atual dos SCG do Município de Santa Maria da Feira, suportando esta avaliação na literatura, nomeadamente nas *frameworks* de Malmi & Brown (2008) e Ferreira & Otley (2009). Pretende-se com esta Q2 entender se os SCG do Município de Santa Maria da Feira se aproximam daquilo que um SCG na AP deve e pode conter, nomeadamente, num município. Para isto, foi usado o método de análise qualitativo, que tem vindo a ganhar força no estudo dos SCG (Abernethy & Chua, 1996; Malmi & Brown, 2008), sendo as entrevistas uma abordagem utilizada nos casos de estudo (Yin, 2018), dada a necessidade de compreender o estado e as características dos SCG nas organizações (Deschamps, 2019; Bracci & Tallaki, 2021). O método de análise quantitativa não se adequa ao tema do presente relatório, uma vez que este compreende preferencialmente estudos que envolvem várias organizações, algo que não se encontra alinhado com os objetivos do presente relatório, visto que este é um estudo que se irá focar numa só organização. Além do mais, a utilização de métodos estatísticos no estudo dos SCG

pode limitar o número de elementos em estudo e generalizar efeitos (Bedford & Sandelin, 2015), pelo que em SCG complexos esses métodos quantitativos não devem ser usados (van der Kolk, 2019).

A recolha de dados foi então realizada através de entrevistas semiestruturadas no Município de Santa Maria da Feira, particularmente no Departamento Administrativo e Financeiro onde o estágio se realizou. Esta técnica oferece maior flexibilidade na condução da entrevista (Noor, 2008), permitindo aos entrevistados respostas mais arqueáveis, em contrapartida de respostas previamente restringidas por exemplo, por inquérito (Longhurst, 2010). O guião da entrevista aproximar-se-á em parte do modelo teórico de Ferreira & Otley (2009), por se entender que as suas perguntas proporcionam um entendimento alargado do *design* e uso dos SCG¹⁹, e do modelo teórico de Malmi & Brown (2008) que complementará o guião. No [Apêndice 2](#) é possível consultar o guião de entrevistas utilizado. Este foi dividido em quatro secções, onde primeiramente se procurou compreender os elementos de caracterização do entrevistado, nomeadamente as suas funções no Município de Santa Maria da Feira e o tempo que estes trabalhavam na organização e nas respetivas funções.

Posteriormente, na segunda secção do guião, procurou-se perceber o que os entrevistados entendiam por SCG e verificar se esta perceção se encontrava alinhada com o consultado na literatura. Na terceira secção realizou-se a aproximação aos referenciais teóricos de Malmi & Brown (2008) e Ferreira & Otley (2009). Esta secção foi construída tendo por base a estrutura do modelo de Ferreira & Otley (2009), com algumas alterações. De referir que a primeira componente exposta no seu trabalho “visão e missão” foi substituída pela tipologia de controlo de Malmi & Brown (2008) “controlo de culturas” e a sua respetiva repartição em “controles baseados em valores”, “controles baseados em símbolos” e “controles de clãs”. Esta substituição foi realizada por se entender que a tipologia de Malmi & Brown (2008) permite uma exploração mais detalhada e uma divisão clara (dentro da tipologia) da parte cultural da organização e dos seus processos. Apesar desta adoção, será igualmente utilizada a contribuição de Ferreira & Otley (2009). Ainda na primeira componente foi integrada a segunda questão de Ferreira & Otley (2009), “Fatores chave para o sucesso”, dado que esta questão se encontra intimamente ligada com a missão e a visão da organização.

¹⁹ Apesar do autor abordar o seu trabalho sob o conceito de SGD, a partir daqui, por uma questão de uniformização, usar-se-á somente o termo de SCG.

Outra componente que sofreu alterações foi a “estrutura organizacional” de Ferreira & Otley (2009) que foi substituída pela tipologia “controles administrativos” de Malmi & Brown (2008), fazendo as suas respetivas divisões em “*design* organizacional”, “estrutura de *governance*” e “políticas e procedimentos”. Esta substituição foi realizada pelos mesmos motivos da componente anterior. De seguida, foram abordadas as componentes “Estratégia e Planeamento” e “KPIs, Definição de Metas e Avaliação de Desempenho” que foram agregadas dado a sua forte aproximação e a difícil dissociação na realização das perguntas e na obtenção das respostas. Esta escolha deveu-se a uma opção de lógica operacional. Independentemente desta agregação, a sua avaliação na secção Resumo dos Resultados (Secção 4.2) será feita de forma individual, tal como é apresentado no modelo. De seguida, foram abordadas as restantes componentes de acordo com a estrutura do modelo de Ferreira & Otley (2009), à exceção da componente que respeita o uso dos SCG que não foi integrada no guião por se entender que seria uma componente difícil de questionar e de obter as respostas adequadas. Visto isto, pretende-se responder a esta questão através das conclusões retiradas pelas restantes componentes. Com estas alterações, não se acredita que a base do modelo de Ferreira & Otley (2009) tenha sido alterada, mas sim complementada com vista a tornar o entendimento dos SCG do Município de Santa Maria da Feira mais claro e completo. Para além disto, foi dada ênfase às questões relacionadas com o cidadão, particularmente na comunicação que por vezes é necessária realizar. Por último, na quarta secção, procurou-se perceber quais as sugestões que os entrevistados tinham a fornecer com vista a tornar os SCG do município mais eficientes, de forma a auxiliar Q3.

Quanto aos participantes, foi possível obter cinco testemunhos, de um membro de hierarquia superior, três membros de hierarquias intermédias e um de hierarquia inferior (trabalhador). Mais concretamente, foram entrevistados: a Vereadora do Pelouro de Administração Finanças e Modernização Administrativa, com 22 anos de serviço e seis meses nas atuais funções; o Diretor de Departamento Administrativo e Financeiro, com 21 anos de serviço e seis meses nas atuais funções; a Chefe de Divisão de Recursos Humanos e Desenvolvimento Organizacional, com 21 anos de serviço e 15 anos nas atuais funções; a Chefe de Divisão Financeira, gestão e património, com 13 anos de serviço e 11 anos nas atuais funções; e uma Técnica Superior de Economia, com 19 anos de serviço e 12 anos nas atuais funções. De notar que os períodos de tempo referidos correspondem aos tempos à data das entrevistas. Para além disto, a Vereadora do Pelouro de Administração Finanças e Modernização Administrativa e a Chefe de Divisão de Recursos Humanos e

Desenvolvimento Organizacional pertencem ao Conselho Coordenador de Avaliação no âmbito do SIADAP, sendo que o Diretor de Departamento Administrativo e Financeiro será nomeado no próximo ano. É possível consultar alguns detalhes das entrevistas na [Tabela 6](#).

Tabela 6: Detalhes das Entrevistas

Entrevistados	Tempo em Funções	Tempo de entrevista (min)	Data da entrevista
Vereadora do Pelouro de Administração Finanças e Modernização Administrativa – Hierarquia Superior	22 anos de casa e seis meses nas atuais funções	55:49:00	05/05/2022
Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro – Hierarquia Intermédia	21 anos de casa e seis meses nas atuais funções	55:40:00	22/04/2022
Chefe de Divisão de Recursos Humanos e Desenvolvimento Organizacional – Hierarquia Intermédia	22 anos de casa e 15 nas atuais funções	59:40:00	22/04/2022
Chefe de Divisão Financeira – Hierarquia Intermédia	13 anos de casa e 11 nas atuais funções	28:26:00	22/04/2022
Técnica Superior de Economia – Hierarquia Inferior	19 anos de casa e 12 nas atuais funções	44:06:00	05/05/2022

Fonte: Elaboração própria

Estas entrevistas foram realizadas a diferentes níveis organizacionais, com o objetivo de captar diferentes perspetivas sobre os vários elementos dos SCG, pelo que a escolha dos elementos foi previamente requerida com esse objetivo. Os membros de hierarquias superiores e intermédias serão referenciados como chefias (pertencentes ao mesmo nível organizacional), dado que ocupam uma posição de destaque na hierarquia. Houve também necessidade de adaptação do guião quer a cada membro, quer pela sua posição hierárquica.

Esta adaptação deveu-se por um lado às funções que desempenhavam no Município de Santa Maria da Feira, sendo que foi dado maior destaque às componentes que as suas funções abrangiam, e por outro, às posições hierárquicas diferentes, o que resultou em pequenas adaptações, com vista a explorar diferentes perspetivas da base da mesma questão. De notar que o guião de entrevistas teve de ser adaptado devido ao tempo limitado que não possibilitava a realização de uma entrevista que abrangesse todo o espetro do guião. Para além disto, o guião de entrevistas foi desenhado com objetivo de durar 30 a 45 minutos, o que se enquadra no estilo de entrevistas curtas, segundo Yin (2018). Contudo, dado a natureza semiestruturada das entrevistas, é sempre difícil de prever um intervalo preciso, pelo que na prática estas demoraram cerca de 30 a 60 min. De referir ainda que as entrevistas foram gravadas (com consentimento dos entrevistados), o que permite uma interpretação mais precisa do que as notas do entrevistador (Yin, 2018) e evita a perda de informação, visto que não é possível anotar todos os dados durante as entrevistas (Noor, 2008).

Foi construída uma tabela ([Tabela 7](#)) onde é possível verificar a qualidade de respostas nas diferentes partes da entrevista. A cor vermelha configura a ausência de resposta por parte dos entrevistados, devido à não realização da questão, quer pelo tempo limitado quer pelo maior foco em determinadas áreas em detrimento de outras. Adicionalmente, a cor amarela representa as respostas inconclusivas às questões realizadas, por se entender que o entrevistado não respondeu à questão de forma esclarecedora ou porque a resposta foi pouco desenvolvida, o que dificultou a extração de conclusões. Por fim, a cor verde, reflete as repostas válidas às questões realizadas. De notar que os círculos representam as questões do guião de entrevista por componente e, portanto, não refletem perguntas adicionais realizadas no decorrer da entrevista, dada a sua natureza semiestruturada. A experiência obtida ao longo das entrevistas possibilitou ainda a realização de questões adicionais consideradas oportunas, o que justifica o facto das mesmas serem apresentadas em vários testemunhos nos resultados, apesar de não se encontrarem formalmente no guião. De referir ainda que foi atribuída, de forma aleatória, a cada entrevistado uma letra de A a E. Contudo, dado que o guião se ajustou à posição hierárquica do entrevistado e como só existe um membro de hierarquia inferior, foi atribuído a letra E a esse mesmo entrevistado.

Reporta-se que a Tabela 7 apresenta um panorama heterogéneo. Por um lado, é possível verificar a existência de componentes como o SCG, estratégia e planeamento, alterações do SCG, força e coerência e sugestões de melhoria em que foi possível a obtenção

de respostas válidas por todos os entrevistados. Por outro lado, as restantes componentes não apresentam um panorama tão uniforme, quer pela ausência de perguntas (dado os motivos explicitados anteriormente), quer pela obtenção de respostas inconclusivas. No entanto, considera-se que foi recolhida evidência suficiente para abordar todas as questões.

Tabela 7: Cobertura de resposta dos entrevistados

	A	B	C	D	E
SCG					
Controlos de Culturas					
Controlos Administrativos					
Estratégia e Planeamento					
KPIs					
Definição de Metas					
Avaliação de Desempenho					
Sistemas de Recompensa					
Sistemas, Redes e Fluxos de Informação					
Alterações do SCG					
Força e Coerência					
Sugestões de Melhoria					

Fonte: Elaboração própria.

Adicionalmente, no presente relatório de estágio, usou-se notas de campo e a observação participante para a recolha de dados, dado que o desenvolvimento de tarefas no estágio representa uma fonte de informação (Noor, 2008). Segundo Yin (2018), a observação participante não se verifica somente quando o investigador é um observador passivo, como quando tem um papel ativo no meio onde o caso de estudo se desenrola. Isto verifica-se dado o período do estágio de 450 horas realizado no Município de Santa Maria da Feira. Será também usada a análise documental, que representa um suplemento com vista a ultrapassar limitações ou falhas de informação ou ainda para validar informação proveniente dos outros métodos utilizados, nomeadamente das entrevistas (Noor, 2008). A utilização destes materiais empíricos tem com objetivo a triangulação dos dados obtidos nas entrevistas, o que, segundo Maxwell (2013), reduz o risco de enviesamento das conclusões e consequentemente conduz a uma maior veracidade e credibilidade nas conclusões tiradas. Para tratamento da informação recorrer-se-á à análise de conteúdo, que permite retirar conclusões da recolha de dados e assim possibilitar a resposta às questões de investigação (White & Marsh, 2006). Por fim, e depois de responder à Q1 e Q2 acima mencionadas, pretende-se abordar possíveis melhorias a serem adotadas pelo Município de Santa Maria da Feira através de sugestões, que representam a Q3.

4. Resultados e Discussão

Nesta secção procurou-se encontrar respostas às questões de investigação elaboradas neste relatório de estágio. Inicialmente foi abordada a resposta à Q1 (Secção 4.1), onde foi elaborada uma tabela resumo. Posteriormente, foram apresentados e discutidos os resultados obtidos através das entrevistas semiestruturadas, realizando esta avaliação em conjunto com a análise documental, a observação participante e as notas de campo retiradas durante o estágio, representado a Q2 (Secção 4.2). Por fim, foram apresentadas sugestões de melhoria aos SCG do Município de Santa Maria da Feira, que corresponde à Q3 (Secção 4.3).

4.1. SCG num Município (Q1)

Nesta secção pretende-se responder à Q1, “Segundo a literatura, o que deve integrar um SCG na Administração Pública?”. Representando uma síntese da secção 2.5, foi elaborada uma tabela resumo ([Tabela 8](#)) que se encontra dividida em três partes. A primeira retrata as componentes dos SCG adotadas neste relatório de estágio. A segunda representa a descrição do que cada componente deve considerar segundo o consultado na revisão de literatura, tendo sido atribuída uma classificação base a esta situação, nomeadamente a classificação 5. Esta classificação não representa um contexto ideal, na medida em que, e tal como evidenciado pela teoria da contingência, os SCG variam de organização para organização, pelo que o que é exequível para uma poderá não ser para outra. Este exercício pretende realizar a comparação entre os pontos que devem ser considerados no *design* e operacionalização de um SCG, tal como referido nos objetivos da *framework* de Ferreira & Otley (2009) e o porquê de um município português não os conseguir alcançar. Assim, e representando a terceira parte, foi avaliado em que medida as componentes no contexto da AP, nomeadamente de um município português, se aproximam dos referenciais teóricos adotados, tendo sido explicitadas as características das componentes na ótica pública e/ou impedimentos/imposições que não tornam possível ou dificultam a aproximação ao referido na literatura. Para isto, foi atribuído uma classificação de 1 a 5 tendo em comparação a classificação base imputada na literatura. De notar que a atribuição destas classificações tem um carácter subjetivo, na medida em que, apesar de se basear na literatura, poderá ter alguma subjetividade a cargo do investigador.

Tabela 8: Comparação dos referenciais teóricos de SCG com propriedades dos SCG dos municípios portugueses

Componentes	Situação Literatura	Descrição (<i>Frameworks</i>)	Municípios	Descrição (Q1)
Controlos de Culturas	5	- Controlos baseados em valores e a sua comunicação. - Controlos baseados em símbolos - Controlos de clãs.	4	- Alinhamento dos valores da organização e dos seus colaboradores com valores associados NPS (cidadão e sociedade) e à <i>accountability</i>. - Limitações legais ao nível de iniciativas por parte dos recursos humanos com vista à promoção da socialização e interação entre colaboradores.
Controlos Administrativos	5	- <i>Design</i> Organizacional. - Estrutura de <i>Governance</i>. - Políticas e Procedimentos.	4	- Imposição legal na estrutura organizacional, com limitações na sua definição. - Presença de delegação de competências do Presidente da Câmara nos vereadores e possibilidade de posterior subdelegação a dirigentes municipais. - Políticas e procedimentos bem definidos, para o cumprimento da legislação (<i>compliance</i>). - Imposição legal para a existência de um SCI onde estão previstas as políticas e procedimentos da instituição.
Estratégia e Planeamento	5	- Definição das áreas de atuação da organização, com vista a atingir os seus objetivos e concretizar a sua missão, visão e fatores chave para o sucesso - Importância da comunicação a toda a organização (alinhamento de incentivos).	4	- Necessidade de elaboração e publicação externa de documentos previsionais no âmbito do orçamento e planeamento, com regras orçamentais na sua elaboração. - Limitações no planeamento de longo prazo dada a descontinuidade política.
KPIs	5	- Definição de medidas de desempenho organizacionais chave em diferentes níveis da organização.	4	- Determinados KPIs definidos por indicação legal e posterior monitorização da informação a entidades componentes.

		- Relação destas com a missão, visão, fatores chave para o sucesso e estratégia e planeamento, bem como a sua comunicação.		- Dada a natureza da atividade pública, a utilização de indicadores quantitativos é dificultada.
Definição de Metas	5	- Definição de metas apropriadas e desafiantes para os KPIs.	4	- Maior dificuldade na definição de metas desafiantes (não têm o mercado como comparação).
Avaliação de Desempenho	5	- Avaliação de desempenho individual, de grupo e organizacional.	5	- Imposição legal de um sistema de avaliação de desempenho a três níveis: serviços, dirigentes e trabalhadores (SIADAP).
Sistemas de Recompensa	5	- Recompensas e penalizações financeiras e não financeiras derivadas do desempenho.	3	- Sistema de recompensas/penalizações previsto e condicionado por imposições legais e diretamente relacionado com a avaliação de desempenho. - Outro tipo de recompensas sujeitas a imposições legais, não existindo a liberdade na definição de instrumentos para esta componente.
Sistemas, Redes e Fluxos de Informação	5	- Sistemas, redes e fluxos de informação que permitam <i>feedback</i> e <i>feed-forward information</i> .	5	- SCI prevê a existência de sistemas de informação que registem as operações. - Não existem limitações a registar.
Uso do SCG	5	- Utilização diagnóstica ou interativa e transacional ou relacional de controlos.	4	- Maior predisposição para controlos diagnósticos e transacionais (natureza pública exige um forte nível de especificação e controlo).
Alterações do SCG	5	- Alterações relevantes na organização em termos de SCG.	3	- Alterações internas e externas (imposição legislativa). - Reduzido ambiente de incerteza (pouca propensão à mudança).
Forças e Coerências	5	- Interligação e coerência entre todas as componentes.	4	- Imposições legislativas poderão não estar alinhadas com a eficiente e flexível aplicação dos SCG.

Fonte: Elaboração própria

4.2. Resumo dos Resultados (Q2)

Nesta secção procurou-se encontrar resposta à Q2, procurando fazer este exercício com a comparação da evidência encontrada na resposta à Q1. A resposta à Q2, e como referido anteriormente, provém da recolha de dados proveniente das entrevistas semiestruturadas, análise documental, observação participante e notas de campo. De igual forma, foram atribuídas classificações à situação atual do Município de Santa Maria da Feira, as quais não podem exceder as classificações atribuídas aos municípios portugueses. É apresentado um resumo na [Tabela 9](#), a qual se encontra no fim da presente secção. Devido às limitações de espaço e para facilitar a interpretação dos resultados ao leitor, optou-se por colocar nesta seção um resumo dos resultados obtidos, sendo possível consultar no [Anexo 1](#) esta análise de forma mais pormenorizada.

Inicialmente procurou-se compreender qual a perceção dos entrevistados acerca do conceito de SCG e o que este engloba, onde foi possível verificar um entendimento redutor por parte dos entrevistados sobre os SCG na sua organização, na medida em que se verificou uma associação do mesmo ao SCI, Sistema de Gestão de Qualidade (SGQ), gestão e planeamento e contabilidade analítica. Na verdade, estes controlos são integrantes do pacote de SCG, contudo não é a representação da sua visão holística. De seguida, procurou-se entender o SCG de forma repartida, nomeadamente por componentes adotadas no guião de entrevistas.

Em relação aos controlos culturais e às suas sub-tipologias, considera-se que o Município de Santa Maria da Feira dispõe de orientações ao nível da missão, visão, fatores chave para o sucesso e valores, que se encontram alinhados com os princípios do NPS e com o perfil do colaborador público, que é determinado por indicação externa. No entanto, verificou-se que esses conceitos não são todos explicitados e coerentes nos documentos consultados. Confirmou-se ainda a boa relação entre a missão e a visão com os fatores chave para o sucesso. Adicionalmente, apurou-se que não existe a comunicação efetiva destes conceitos e valores aos colaboradores da organização, sendo isto comprovado pelo testemunho do membro de hierarquia inferior e pelo reconhecido por uma chefia. Isto revela-se uma lacuna, dado que a nível interno o grande objetivo da transmissão destes conceitos e valores é o de influenciar o comportamento individual, tal como mencionado em Ferreira & Otley (2009), Malmi & Brown (2008) e Simons (1995). Quanto aos controlos baseados em símbolos verificou-se que não existe uma representação física do estilo *top-down*

no edifício e que isto não é sentido pelos entrevistados, bem como um nível de formalismo na organização que se evidencia informal, o que se acredita que é positivo. Por fim, considera-se que o Município de Santa Maria da Feira dispõe de controlos de clãs, algo que se releva também positivo dadas as ferramentas limitadas que dispõe, como por exemplo a ilegalidade da realização direta de convívios ou de eventos de socialização dos trabalhadores. Deste modo, atribuiu-se a classificação 3 a esta componente dado o bom desempenho da mesma. No entanto, não foi atribuída a classificação máxima (4) por se entender que ainda existe espaço para melhorias.

Quanto aos controlos administrativos e às suas sub-tipologias, verifica-se que o município dispõe de uma estrutura organizacional por indicação legal, que se enquadra com o estilo hierarquizada. Considera-se que, dada a extensão dos fatores chave para o sucesso do município e dos seus domínios, a estrutura organizacional se enquadra com o *design* que permite as suas efetivações, tal como sugerido por Ferreira & Otley (2009). Esta e as competências dos colaboradores são compreendidas pelos trabalhadores da organização, pelo menos em termos da microestrutura. Não se acredita que a compreensão exata de toda a macroestrutura do município deva ser imposta, a não ser que as funções dos indivíduos assim o exijam, como o caso do Entrevistado E. Considera-se ainda que a delegação de competências do município se enquadra naquilo que são as vastas competências e responsabilidades do mesmo. A descentralização existente estende-se até às chefias intermédias de 4.º grau, o que se julga positivo, dada a existência de vários níveis a controlarem-se entre si e de existir uma maior aproximação do “poder” com as hierarquias inferiores. De facto, e como verificado em Chenhall (2007), o maior grau de autonomia aumenta a necessidade de controlo, para além de que as organizações de grande dimensão estão associadas a um maior nível de especificação de funções. Adicionalmente, e tal como esperado, o nível de políticas e procedimentos é elevado dada a natureza pública da organização. Estes revelam-se a dois níveis, externo (imposição legal) e interno (elaborados pela instituição, por exemplo SCI e SGQ), pelo que se considera que existe um adequado nível de especificação. Esta evidência encontra-se alinhada com a premissa da “dimensão” de Chenhall (2007), nomeadamente considerando que organizações de grande dimensão estão relacionadas com operações mais diversificadas e formalização de procedimentos e funções. Contudo, é importante que exista flexibilidade no estabelecido, com vista a não tornar as políticas e procedimentos potencialmente rígidos. Quanto à comunicação destas últimas, não foi evidente que esta seja efetiva, na medida em que os colaboradores sabem o

que devem e não devem fazer de acordo com a experiência que vão adquirindo e não necessariamente através de formações com vista a ensinar os procedimentos, apesar de isto estar previsto e acontecer. De modo idêntico com a componente anterior considera-se que o Município de Santa Maria da Feira tem uma prestação satisfatória. Perante as fortes imposições legais nesta componente, o município dispõe de diferentes instrumentos a considerar na operacionalização dos controlos administrativos. Contudo, acredita-se que existe espaço para melhorias, nomeadamente ao nível do SCI e da comunicação desta tipologia à organização, pelo que foi atribuída a classificação 3.

Na componente estratégia e planeamento, verifica-se que o município dispõe de ferramentas para concretizar as suas intenções, nomeadamente a sua missão, visão e fatores chave para o sucesso, sendo o Plano e Orçamento anual o principal documento nesta matéria. Este documento representa o agregado de todas as intenções de cada serviço no município para o próximo período, sendo isto feito sempre numa perspetiva plurianual. A utilização de SCG formais e tradicionais, como os orçamentos, neste tipo de instituição (de grande dimensão e com estrutura organizacional descentralizadora) vai alinhado com a premissa de Chenhall (2007) ao considerar que existe uma associação entre ambos. Isto poderá ajudar a responder à questão de Ferreira & Otley (2009) de como é que a estrutura organizacional pode influenciar o processo estratégico da organização. Verificou-se a existência de planeamento informal, particularmente ao nível de cada serviço, pelo que o início da elaboração do planeamento tem a sua origem aí. Contudo, não foi encontrada evidência para o envolvimento de todos os níveis da organização no processo de elaboração (*bottom-up* parcial). Além do mais, não foi explícita a existência de comunicação formal a todos os níveis da organização, pelo que isto poderá representar um entrave ao alinhamento de incentivos, tal como sugerido por Ferreira & Otley (2009) e Merchant & Van der Stede (2017). Não obstante, foi referido e comprovado que o documento é público, e portanto, pode ser consultado por qualquer colaborador ou cidadão, o que, independentemente disto, não clarifica quanto às questões mais práticas e informais dos processos. Foi ainda possível verificar no documento orçamental e nas funções realizadas no estágio a existência de iniciativas alusivas à democracia participativa e à cocriação (NPS), como é o caso do projeto “*Urbact – Active Citizens*”. Deste modo, foi atribuída a classificação 3 a esta componente por se entender que a organização ganharia com algumas alterações no âmbito da elaboração do planeamento e da sua comunicação. Apesar da boa prestação, não se considera que esta classificação esteja ao mesmo nível das duas componentes anteriores, na medida em que, e

para além das lacunas identificadas, é necessário que haja um melhoramento ao nível do planeamento, tal como referido pelo Entrevistado B.

Relativamente aos KPIs, verifica-se a existência de medidas de desempenho organizacionais (de cariz qualitativo e quantitativo) e financeiras (maioritariamente de cariz quantitativo). Não foi conclusivo sobre a adaptação de ambas as medidas à estratégia adotada, contudo, como o objetivo do Município de Santa Maria da Feira é o cidadão e o território, crê-se que a estratégia não difere muito de executivo para executivo, pelo que as medidas de desempenho também não (tal como indicado pelo Entrevistado B), a não ser pelo processo natural de melhoria e aprendizagem organizacional ou por alterações significativas ao nível da estratégia em resposta a ambientes de incerteza. Além do mais, e tal como sugerido por Ferreira & Otley (2009), foi verificado que alguns serviços dispõem de insuficiências ao nível das medidas de desempenho, pelo que isto representa uma dificuldade na avaliação do desempenho organizacional de todo o município. Quanto à definição de metas, esta depende do cariz das medidas de desempenho, nomeadamente se elas são internas ou externas. Se forem internas, o processo de definição adota uma perspetiva de melhoria contínua, com base em dados históricos, se forem externas, por meio de indicação externa. Acredita-se que a não comparação externa na definição das medidas internas pode representar um entrave na maximização do potencial de desenvolvimento da instituição. Dada a insuficiência de medidas de desempenho em alguns serviços e da sua definição, que poderá não potenciar o desempenho, concedeu-se a classificação 3 a ambas as componentes.

Quanto à avaliação de desempenho, estão previstos, por imposição legislativa, processos de avaliação de desempenho organizacionais e individuais que se enquadram com um processo de avaliação objetivo e orientado por resultados. Na avaliação organizacional, existe uma predominância dos processos formais, como a monitorização trimestral dos objetivos dos serviços do município que é realizada em parte de forma interativa, nomeadamente através de reuniões. Não houve referência ao instrumento formal de avaliação dos serviços no âmbito do SIADAP 1, pelo que se crê que se este não foi referido é porque não representa um instrumento importante na avaliação do desempenho da organização. Adicionalmente, o processo de avaliação individual (SIADAP 2 e 3), que também se encontra formalmente instituído na legislação, é praticado de forma ineficiente, visto que não existe a perceção por parte dos entrevistados de que este instrumento forneça as ferramentas necessárias para uma avaliação justa e coerente, que tem efeitos diretos nos

sistemas de recompensa. Isto encontra-se alinhado com as conclusões de Alves (2012), Moreira (2014) e Peixoto (2009) ao considerarem que este instrumento possui fortes limitações e é bastante contestado, sendo que atualmente é um instrumento utilizado simplesmente para cumprir a legislação, o que o afasta da sua natureza proativa, tal como indicado por Hughes (2003) e Lira (2014, setembro 25-26). Deste modo, existe um acordo informal em que a atribuição de classificações é realizada por rotatividade, com vista a não criar conflitos na atribuição de notas, dado que este sistema tem impacto nas carreiras públicas. A existência de um processo formal de avaliação de desempenho (SIADAP) faz alusão às políticas instituídas no âmbito do NPM que, tal como visto na revisão de literatura, não tiveram o sucesso esperado. Assim sendo, foi atribuída a classificação 2, por se entender que a avaliação de desempenho individual não é praticada de forma eficiente e por se ter encontrado pouca evidência para a avaliação do desempenho organizacional, para além dos processos associados aos KPIs e ao mapa de monitorização.

Quanto aos sistemas de recompensa existentes no Município de Santa Maria da Feira, estes provêm maioritariamente de imposições legais. Um destes sistemas encontra-se diretamente relacionado com a avaliação de desempenho e é praticado de forma ineficiente à semelhança do sistema de avaliação de desempenho, pelo que não cumpre a sua natureza. Além do mais, não existe o esforço para a atribuição de outras recompensas, nomeadamente por opção gestonária, dado que os entrevistados consideram que é um instrumento igualmente limitador. Por outro lado, a atribuição de penalizações provenientes da avaliação de desempenho individual também é evitada, pelo que não se verifica a sua viabilidade prática. A este nível verifica-se apenas o incentivo emocional pela prestação de um bom serviço. Além do mais, e previsto no modelo de Malmi & Brown (2008) mas não no de Ferreira & Otley (2009), o município dispõe ainda de um outro tipo de recompensa não financeira que não deriva da avaliação de desempenho formal ou de outro tipo de avaliação que tem como base o desempenho individual, como é o caso da recompensa pela antiguidade (imposição legal). Foi deste modo que se atribuiu a classificação 1, por se considerar que o Município de Santa Maria da Feira não é eficaz na aplicação do seu sistema formal de recompensas e por evitar a utilização de outro tipo de recompensas indicadas por lei. Verificam-se apenas recompensas provenientes da antiguidade e recompensas de cariz emocional.

Para além disto, o Município de Santa Maria da Feira dispõe de sistemas, redes e fluxos de informação transversais a todo o município, bem como mais específicos de acordo com a área que abrangem. Alguns destes sistemas permitem a obtenção de *feedback information* que influenciam na discussão e alteração do curso tomado até então (*feed-forward information*), tendo neste último sido encontrada pouca evidência. Estes sistemas, redes e fluxos de informação não abrangem somente os colaboradores do município, como também os cidadãos como é o caso do *site* ou das redes sociais do Município de Santa Maria da Feira. Acredita-se que o município nesta componente tem um desempenho positivo, o que justifica a classificação 4, apesar da informação que este gera não ser utilizada em nenhum processo de gestão formal, pelo que se considera que isso representa um défice na potencialidade de utilização da informação, para além de que representaria mais uma ferramenta que iria auxiliar na gestão e tomada de decisão da organização.

Quanto ao uso dos SCG, existe evidência de que é dado uma maior ênfase ao uso diagnóstico e relacional, pelo que, dada a natureza rígida do quadro legal do município, poderá representar-se insuficiente. A existência de controlos informais, realizados de modo interativo, poderia ser uma maneira de ultrapassar as lacunas a nível de controlo causadas pela parcial autonomia dada a administração local, pelo que foi dada a classificação 3. No que diz respeito às alterações dos SCG, considera-se que no Município de Santa Maria da Feira, e com base nos exemplos recolhidos, existiram e continuam a existir alterações ao nível do CG, pelo que se considera que as mesmas foram uma valência para o aprimoramento da qualidade dos SCG. De referir que, pelo facto do município não estar exposto a um nível de incerteza elevada como uma empresa privada num mercado competitivo (que não propicia a mudança), não era expectável que houvesse alterações significativas ao nível dos SCG. Tal como referido por Costa (2012), a AP apresenta um risco de atividade quase nulo, sendo esse um dos principais pontos de divergência com o setor privado. Contudo, esta incerteza tem-se tornado crescente, como reforçado por Otley (2016), tendo a pandemia da Covid-19 demonstrado isso, em termos de execução do orçamento e de objetivos organizacionais e individuais. Além do mais, estas evidências encontram-se alinhadas com as conclusões de Peixoto (2009) ao considerar que o sistema de governação da AP tem por base o modelo legislativo, o que cria rigidez na mudança. Deste modo, foi atribuída a classificação máxima (3) por se entender que, dado o contexto em que o Município de Santa Maria da Feira atua, seriam somente expectáveis alterações de cariz legal e internas (com vista à agilização de processos).

Por último, procurou-se compreender a força e a coerência do pacote de SCG. Considera-se que existe interligação entre a missão e a visão, e consequentemente os fatores chave para o sucesso, bem com a estratégia e planeamento, na medida em que a definição de todas estas componentes se encontra alinhada com aquilo que o executivo pretende para o seu ciclo eleitoral. Estão definidos os níveis de competências necessários, assim como as políticas e procedimentos, com vista a que exista um alinhamento de incentivos com a organização e os seus objetivos. Relativamente às medidas de desempenho organizacionais, não ficou clara a relação entre estas e a estratégia, nomeadamente em termos de adaptação a novas estratégias, apesar de se ter encontrado evidência que perante alterações significativas no âmbito destas, as medidas também se alteram. Adicionalmente, ao nível da avaliação do desempenho individual, acredita-se que as interligações não são tão fortes, nomeadamente pela credibilidade que esta tem junto dos colaboradores do município, o que acaba por romper a ligação com as componentes anteriores e a componente seguinte, sistemas de recompensa, que, não obstante a sua relação teórica, se revela também um sistema ineficiente na motivação dos colaboradores (motivação extrínseca ineficiente). Adicionalmente, considera-se que os sistemas, redes e processos de informação que o município utiliza têm uma forte e coerente interligação com as restantes componentes do SCG, dado que estes disponibilizam as informações necessárias para a operacionalidade do município. Como referido pelo Entrevistado D, a absorção dos sistemas e *softwares* é cada vez maior, pelo que é de esperar esta tendência crescente numa perspetiva de modernização administrativa e de processos, o que permite um nível de resposta mais rápido, ágil e flexível. Concluindo, foi atribuída a classificação 3, por se terem identificado interligações ineficientes no pacote de SCG do Município de Santa Maria da Feira, nomeadamente entre a avaliação de desempenho individual e dos sistemas de recompensa e de forma menos clara entre a estratégia e os KPIs. No entanto, considera-se que as restantes componentes apresentam um grau adequado de interligação entre elas.

Tabela 9: Comparação entre as propriedades dos SCG dos municípios portugueses e as propriedades do Município de Santa Maria da Feira

Componentes	Municípios	Descrição (Q1)	Situação SMF	Descrição (Q2)
Controlos de Culturas	4	- Alinhamento dos valores da organização e dos seus colaboradores com valores associados NPS (cidadão e sociedade) e à <i>accountability</i>. - Limitações legais ao nível de iniciativas por parte dos recursos humanos com vista à promoção da socialização e interação entre colaboradores.	3	- Definição da visão, missão e valores do município em convergência com princípios do NPS. Boa relação com os fatores chave para o sucesso. Comunicação insuficiente, nomeadamente através do projeto eleitoral, do Manual de Acolhimento e de outros documentos públicos. - Não se verifica representação física <i>top-down</i>, nem ambiente formalista. - Presença de iniciativas que englobam os colaboradores (associação e projetos <i>team building</i>).
Controlos Administrativos	4	- Imposição legal na estrutura organizacional, com limitações na sua definição. - Presença de delegação de competências do Presidente da Câmara nos vereadores e possibilidade de posterior subdelegação a dirigentes municipais. - Políticas e procedimentos bem definidos, para o cumprimento da legislação (<i>compliance</i>). - Imposição legal para a existência de um SCI onde estão previstas as políticas e procedimentos da instituição.	3	- Estrutura hierarquizada (recentemente alterada). - Perceção do entendimento da estrutura mais vincado ao nível da microestrutura dos colaboradores. - Descentralização através de delegação de competências até cargo de direção intermédia de 4.º grau. - Definições de políticas e procedimentos e modos de atuação internos. - Realização de ações-formação de acordo com as necessidades.

Estratégia e Planejamento	4	- Necessidade de elaboração e publicação externa de documentos previsionais no âmbito do orçamento e planejamento, com regras orçamentais na sua elaboração. - Limitações no planejamento de longo prazo dada a descontinuidade política.	3	- Estratégia e planejamento vertidos no definido na missão e visão. - Planejamento <i>bottom-up</i> parcial agregado e sumariado no Plano e Orçamento anual, realizado numa perspectiva plurianual. - Comunicação aos colaboradores e cidadãos através do <i>site</i> do município. Incerteza na comunicação interna às hierarquias inferiores
KPIs	4	- Determinados KPIs definidos por indicação legal e posterior monitorização da informação por entidades componentes. - Dada a natureza da atividade pública, a utilização de indicadores quantitativos é dificultada.	3	- KPIs organizacionais (definidos internamente e com ênfase nos princípios do NPS e na modernização administrativa) e financeiros (suportados pela informação produzida pela contabilidade orçamental, patrimonial e de gestão e posterior comunicação a entidades externas). - Insuficiência de indicadores em alguns serviços.
Definição de Metas	4	- Maior dificuldade na definição de metas desafiantes (não têm o mercado como comparação).	3	- Definição de metas organizacionais com base em dados históricos e financeiras de acordo com indicações externas.
Avaliação de Desempenho	5	- Imposição legal de um sistema de avaliação de desempenho a três níveis: serviços, dirigentes e trabalhadores (SIADAP).	2	- Prática ineficiente do sistema de avaliação de desempenho individual. Acordo informal de rotatividade na atribuição de classificações. - Não foi encontrada evidência para o processo formal de avaliação de serviços no âmbito do SIADAP. - Existência de um mapa de monitorização dos níveis de execução do orçamento por serviço.
Sistemas de Recompensa	3	- Sistema de recompensas/penalizações previsto e condicionado por imposições legais e diretamente relacionado com a avaliação de desempenho.	1	- Sistema de recompensas/penalizações praticado de forma ineficiente, dada a ineficiência identificada no processo de avaliação individual.

		- Outro tipo de recompensas sujeitos a imposições legais, não existindo a liberdade na definição de instrumentos para esta componente.		- Recompensas provenientes do quadro legislativo (antiguidade) e do incentivo emocional. - Outro tipo de recompensas e possibilidade de penalização evitados.
Sistemas, Redes e Fluxos de Informação	5	- SCI prevê a existência de sistemas de informação que registem as operações. - Não existem limitações a registar.	4	- Diversos sistemas, redes e fluxos de informação para os colaboradores (dependendo das funções) e para o cidadão. - Sistemas permitem a obtenção informação usada para <i>feedback</i> e pouca evidência de <i>feed-forward information</i> (reuniões). - Inutilização da informação em processos de gestão.
Uso dos SCG	4	- Maior predisposição para controlos diagnósticos e transacionais (natureza pública exige um forte nível de especificação e controlo).	3	-Predominância do uso diagnóstico e transacional.
Alterações dos SCG	3	- Alterações internas e externas (imposição legislativa). - Reduzido ambiente de incerteza (pouca propensão à mudança).	3	- Poucas alterações ao nível dos SCG. - Perspetiva interna e externa.
Forças e Coerências	4	- Imposições legislativas poderão não se encontrar alinhadas com a eficiente e flexível aplicação dos SCG.	3	- Maior absorção dos <i>softwares</i> na organização o que potencia a relação entre componentes. - Défice de interligações na avaliação de desempenho individual e nos sistemas de recompensa com o pacote de sistemas de todo o município. - Inexplícita relação entre os KPIs e a estratégia e planeamento.

Fonte: Elaboração própria.

4.3. Sugestões de Melhoria (Q3)

A presente secção pretende expor algumas sugestões de melhoria aos SCG do Município de Santa Maria da Feira. Com isto, será possível responder à Q3: “Quais as alterações a sugerir no SCG em estudo, com vista a torná-lo mais eficiente?”.

Relativamente aos controlos culturais, as sugestões de melhoria prendem-se com o alinhamento da missão nos diversos documentos onde esta aparece, visto que nos documentos consultados esta difere no Manual de Acolhimento. Isto revela-se importante dado que este documento é um dos primeiros contactos que um colaborador tem quando entra na instituição. Considera-se igualmente importante que a visão e os fatores-chave para o sucesso sejam explicitados no Manual de Acolhimento, por se considerar que este se encontra incompleto. Para além disto, acredita-se que seria importante a comunicação mais efetiva da missão, visão e fatores chave para o sucesso do município, podendo isto ser feito através de reuniões no início da governação do executivo, da comunicação via eletrónica ou até mesmo através da exposição física em locais onde todos os colaboradores passam diariamente como as entradas, por exemplo. Estas sugestões têm a finalidade de consciencializar os colaboradores para o objetivo do serviço que prestam diariamente e assim reforçar essa ideia. Por último, um outro controlo cultural que deve ser mais promovido são as iniciativas de grupo, com vista a fomentar a socialização entre os colaboradores, bem como representar um momento de descontração e de motivação para estes, dado também o ineficiente sistema de recompensas existente no município. Estas atividades podem representar ainda uma oportunidade para reforçar os valores que regem a organização e o seu coletivismo.

Quanto aos controlos administrativos, a grande sugestão de melhoria direciona-se para o SCI e a sua revisão (atualmente em processamento). Para além da sua revisão, e como referido pelo Entrevistado D, este documento deve consolidar todos os regulamentos e decretos úteis para o funcionamento do município e permitir a atualização contínua de regulamentos e decretos, para que não exista assimetria de informação na realização das atividades. Adicionalmente, e suportado pela sugestão do Entrevistado A, considera-se de igual forma importante que haja uma comunicação mais efetiva por todos os serviços e as suas chefias, com vista a alcançar os colaboradores de hierarquias inferiores. Assim existiria um maior esforço conjunto para cumprir o que é definido, sendo que, se necessário, deveriam

ser realizadas ações de formação ou de esclarecimento de dúvidas, a fim de serem claros todos os procedimentos e processos que os colaboradores têm de cumprir nas suas funções.

No que diz respeito à componente da estratégia e planeamento, a sugestão centra-se no envolvimento de todos os níveis da organização e dos cidadãos na elaboração do planeamento. Por um lado, seria possível garantir que os colaboradores teriam todas as ferramentas necessárias para a prossecução dos objetivos definidos, bem como o contributo das suas ideias. Para além disto, e como não foi explícito a comunicação do planeamento a todos os níveis, o envolvimento dos níveis inferiores no processo de elaboração permitiria ultrapassar esta possível lacuna. Por outro lado, o envolvimento do cidadão traria uma maior focalização aos problemas concretos dos municípios e do território, o que resultaria numa maior criação de valor público e convergência com as novas tendências da AP. Apesar de já existirem iniciativas neste contexto, como o projeto “*Urbact – Active Citizens*”, sugere-se a promoção deste tipo de medidas. Acredita-se que o esforço para a efetivação destas sugestões traria um planeamento mais efetivo por parte do Município de Santa Maria da Feira, o que se encontra alinhado com a sugestão do Entrevistado B.

Em relação aos KPIs, acredita-se que seria importante a definição de indicadores de desempenho nos serviços onde estes se apresentam mais deficitários. Apesar do Entrevistado D ter referido o exemplo do pelouro das obras municipais, acredita-se que a extensão desta realidade seja maior, pelo que seria necessário a pré-identificação destas áreas. Apesar de se considerar que existe uma maior dificuldade na definição de indicadores em determinadas áreas menos quantificáveis, deve existir um esforço para a sua definição, e se necessário, recorrer a medidas de desempenho qualitativas e/ou subjetivas. Adicionalmente, é fundamental manter essas medidas de desempenho desafiantes, com vista a uma evolução crescente da qualidade dos serviços prestados, preferencialmente através de análises de *benchmarking*, de que são exemplo as melhores classificações dos indicadores contidas no anuário financeiro dos municípios portugueses.

Relativamente ao processo de avaliação de desempenho encontrou-se evidência que este é praticado de forma ineficiente no Município de Santa Maria da Feira. Esta componente representa um desafio na indicação de sugestões, dado que é um processo imposto legalmente, pelo que neste relatório de estágio não se pretende realizar sugestões no âmbito de alterações legislativas. A única recomendação a fornecer prende-se com a forma como este é encarado. Apesar dos entrevistados considerarem que o instrumento de

avaliação individual não dispõe de ferramentas adequadas, deve existir um esforço para que com os métodos disponíveis se realize o processo de forma mais imparcial e íntegra possível. Um meio para se atingir este fim pode ser a fixação de objetivos mais desafiantes com vista a atenuar a dificuldade que a instituição de quotas representa no processo de avaliação de desempenho individual, pelo que, deste modo, se prevê que não existam tantos colaboradores com classificações relevantes ou excelentes.

Adicionalmente, é igualmente importante que as penalizações sejam atendidas com seriedade, na medida em que o processo de avaliação de desempenho individual representa um instrumento de avaliação objetivo e imparcial, pelo que não deve existir aversão a esta possibilidade. Aliás, a atribuição de notas negativas é um procedimento que tem impactos positivos no colaborador na medida em que constitui um processo de recuperação do mesmo, com vista a que este se torne mais eficiente. Assim sendo, acredita-se que o esforço para a aplicação deste instrumento pode trazer efeitos positivos para o desempenho individual e consequentemente no sistema de recompensas existente, o qual se encontra em parte diretamente relacionado com esta avaliação de desempenho, na medida em que também há a possibilidade de atribuição de recompensas por opção gestionária. Visto que também representa uma área fortemente legislada, a atribuição de recompensas também se apresenta como um desafio para a sua concretização eficiente. No entanto, crê-se, de forma semelhante com a avaliação de desempenho individual, que este instrumento deva ser encarado com maior imparcialidade e seriedade. Para além disto, julga-se igualmente importante a continuação e a promoção do incentivo emocional dos trabalhadores, visto que pode representar um instrumento de controlo informal e interativo de grande valência. Quanto ao processo formal de avaliação organizacional (SIADAP 1), considera-se que este deve representar um instrumento mais efetivo, visto que engloba várias componentes identificadas na literatura e prevê um esforço para a interligação entre estas, representando assim uma ferramenta útil para a avaliação dos serviços municipais.

Quanto aos sistemas, redes e fluxos de informação, a sugestão de melhoria é alusiva à promoção de *feed-forward information*, dado que foi encontrada pouca evidência neste campo e se entende que é uma atividade importante para o surgimento de novas ideias, a recreação da estratégia e a aprendizagem organizacional. Para além disto, considera-se importante a utilização de processos de gestão formais, como por exemplo *Balanced Scorecards*. Acredita-se, com a instituição deste tipo de método, que o Município de Santa Maria da Feira iria

beneficiar de um instrumento que iria contribuir para a gestão e a tomada de decisão. Além do mais, e como sugestão do Entrevistado E, pretende-se que exista uma ferramenta que torne o processo de controlo das telecomunicações mais eficiente sem entrar em conflito com o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGDP), não obstante os melhoramentos realizados no estágio neste âmbito. No que diz respeito ao uso dos SCG considera-se que, enquanto organização pública sujeita a fortes processos formais, a utilização do uso interativo poderia ser uma mais-valia para o município. A promoção da comunicação pessoal é um exemplo de como é que este uso interativo poderá ser aplicado, em termos dos controlos culturais, como também na estratégia e planeamento, sistemas de recompensa e outras componentes. É possível que o nível de especificação destes controlos seja reduzido e subjetivo, o que se enquadra no uso relacional dos mesmos.

Para além disto, quanto à componente das alterações dos SCG, como esta se refere a um período temporal passado, não é possível realizar sugestões nesse sentido. No entanto, recomenda-se que no futuro exista uma contínua revisão e atualização dos processos e procedimentos internos. Por último, a força e coerência dos SCG deve estar constantemente presente na definição de cada componente abordada anteriormente. É importante que as diferentes componentes se encontrem relacionadas entre si, com vista a tornar os SCG um pacote forte e coeso. A prova para a importância desta componente depreende-se por exemplo, na coordenação que é necessária existir na avaliação de desempenho e no sistema de recompensas, que acabam por estar em parte diretamente relacionados. Acredita-se que o esforço para a concretização mais efetiva e eficiente da avaliação de desempenho se irá repercutir positivamente na aplicação do sistema de recompensas. Para além disto, como não ficou clara a relação e adaptabilidade entre as medidas de desempenho organizacionais e a estratégia e planeamento, reforça-se a importância para que as medidas sejam definidas e adaptadas de acordo com a estratégia. Tal como estas, é essencial que as diversas componentes se encontrem fortes e coerentes entre elas, pelo que deve existir um esforço para quando algo é alterado/introduzido se garanta o alinhamento entre todas as componentes.

Assim sendo, na [Tabela 10](#) é apresentado o estado atual do SCG do Município de Santa Maria da Feira e as sugestões de melhoria, ou seja, Q2 e Q3, respetivamente. É ainda possível verificar no [Apêndice 3](#) uma tabela resumo que agrega todo o trabalho desenvolvido, nomeadamente as *frameworks*, Q1, Q2 e Q3.

Tabela 10: Características do Município de Santa Maria da Feira e indicações de sugestões de melhoria

Componentes	Situação SMF	Descrição (Q2)	Sugestões de Melhoria (Q3)
Controlos de Culturas	3	- Definição da visão, missão e valores do município em convergência com princípios do NPS. Boa relação com os fatores chave para o sucesso. Comunicação insuficiente, nomeadamente através do projeto eleitoral, do manual de acolhimento e de outros documentos públicos. - Não se verifica representação física <i>top-down</i>, nem ambiente formalista. - Presença de iniciativas que englobam os colaboradores (associação e projetos <i>team building</i>).	- Alinhamento e exposição da missão, visão e fatores chave para o sucesso nos diferentes documentos. - Comunicação mais efetiva e interativa. - Promoção de mais iniciativas com vista à socialização dos colaboradores.
Controlos Administrativos	3	- Estrutura hierarquizada (recentemente alterada). - Perceção do entendimento da estrutura mais vincado ao nível da microestrutura dos colaboradores. - Descentralização através de delegação de competências até cargo de direção intermédia de 4.º grau. - Definições de políticas e procedimentos e modos de atuação internos. - Realização de ações-formação de acordo com as necessidades.	- Revisão do SCI e atualização contínua. - Comunicação mais efetiva a toda a organização.
Estratégia e Planeamento	3	- Estratégia e planeamento vertidos no definido na missão e visão. - Planeamento <i>bottom-up</i> parcial agregado e sumariado no Plano e Orçamento anual, realizado numa perspetiva plurianual. - Comunicação aos colaboradores e cidadãos através do <i>site</i> do município. Incerteza na comunicação interna às hierarquias inferiores.	- Maior envolvimento de todos os níveis da organização e do cidadão na elaboração do planeamento.

KPIs	3	- KPIs organizacionais (definidos internamente e com ênfase nos princípios do NPS e na modernização administrativa) e financeiros (suportados pela informação produzida pela contabilidade orçamental, patrimonial e de gestão e posterior comunicação a entidades externas). - Insuficiência de medidas de desempenho em alguns serviços.	- Definição completa de medidas de desempenho em todos os serviços.
Definição de Metas	3	- Definição de metas organizacionais com base em dados históricos e financeiras de acordo com indicações externas.	- Cariz desafiante das metas (<i>benchmarking</i>).
Avaliação de Desempenho	2	- Prática ineficiente do sistema de avaliação de desempenho individual. Acordo informal de rotatividade na atribuição de classificações. - Não foi encontrada evidência para o processo formal de avaliação de serviços no âmbito do SIADAP. - Existência de um mapa de monitorização dos níveis de execução do orçamento por serviço.	- Processo de avaliação encarado com maior imparcialidade e seriedade. - Definição de objetivos individuais mais desafiantes.
Sistemas de Recompensa	1	- Sistema de recompensas/penalizações praticado de forma ineficiente, dada a ineficiência identificada no processo de avaliação individual. - Recompensas provenientes do quadro legislativo (antiguidade) e do incentivo emocional. - Outro tipo de recompensas e possibilidade de penalização evitados.	- Sucesso diretamente dependente da eficiente aplicação da avaliação de desempenho individual. - Esforço para a atribuição de outras recompensas (por opção gestionária).
Sistemas, Redes e Fluxos de Informação	4	- Diversos sistemas, redes e fluxos de informação para os colaboradores (dependendo das funções) e para o cidadão. - Sistemas permitem a obtenção informação usada para <i>feedback</i> e pouca evidência de <i>feed-forward information</i> (reuniões).	- Maior aplicação de <i>feed-forward information</i>. - Utilização de processos de gestão formal.

		- Inutilização da informação em processos de gestão.	
Uso dos SCG	3	-Predominância do uso diagnóstico e transacional.	-Maior utilização de controlos interativos e relacionais.
Alterações dos SCG	3	- Poucas alterações ao nível dos SCG. - Perspetiva interna e externa.	- Contínua revisão e atualização dos processos e procedimentos internos.
Forças e Coerências	3	- Maior absorção dos <i>softwares</i> na organização o que potencia a relação entre componentes. - Défice de interligações na avaliação de desempenho individual e nos sistemas de recompensa com o pacote de sistemas de todo o município. - Inexplícita relação entre os KPIs e a estratégia e planeamento.	- Esforço para a concretização efetiva e eficiente da avaliação de desempenho individual e do sistema de recompensas. - Esforço na definição de KPIs coerentes com a estratégia e planeamento.

Fonte: Elaboração própria.

5. Conclusão

O presente relatório de estágio abordou a temática do CG na AP, nomeadamente no Município de Santa Maria da Feira, onde foi realizado um estágio curricular. Foi proposto ao investigador uma reflexão aos SCG do município, pelo que foram elaboradas três grandes questões de investigação:

- Q1 – Segundo a literatura, o que deve integrar um SCG na Administração Pública?;
- Q2 – Qual é o estado atual dos SCG do Município de Santa Maria da Feira, à luz da Q1?;
- Q3 – Quais as alterações a sugerir no SCG em estudo, com vista a torná-lo mais eficiente?

Primeiramente, procurou-se compreender, segundo a literatura, o que era o CG e a sua evolução, tendo em consideração a importância da teoria da contingência na compreensão dos SCG. De seguida, foram identificados dois grandes referenciais teóricos nesta temática, concretamente as *frameworks* de Malmi & Brown (2008) e Ferreira & Otley (2009), que serviram de suporte para a realização deste relatório de estágio, mais concretamente para a formulação e desenho da metodologia e para a resposta às questões de investigação. Ainda na primeira questão de investigação, e como estas *frameworks* são tendencialmente direcionadas para o contexto das entidades privadas, foi relevante realizar a aproximação dos SCG à AP e às suas particularidades. Deste modo, procurou-se compreender a evolução da AP nas últimas décadas, nomeadamente desde os períodos regidos pelo modelo burocrático, intitulado de *Old Public Management*, ao *New Public Management* que previa uma aproximação da gestão pública à gestão privada, com uma forte ênfase no desempenho e na eficiência. Posteriormente, foi abordada a doutrina mais recente na AP, intitulada de *New Public Service* que evidencia a gestão pública focada no cidadão e na comunidade. Para além disto, considerou-se ainda relevante explorar a evolução da AP portuguesa, nomeadamente ao nível das reformas implementadas ao longo das últimas décadas.

De seguida, procurou-se identificar o que um SCG na AP deve conter, nomeadamente num município, realizando esta avaliação numa tentativa de não esbarrar com a teoria da contingência. Apesar do *design* dos SCG dependerem das contingências

naturais de cada organização, é possível identificar particularidades que as regem e influenciam. Concluiu-se, utilizando a *framework* de Ferreira & Otley (2009), que existem componentes mais relevantes num município como é o caso: da visão, missão e fatores chave para o sucesso (controles baseados em valores); a estrutura organizacional; a estratégia e planeamento; a avaliação de desempenho; e os sistemas, redes e fluxos de informação. Apesar deste destaque, as outras componentes não devem ser esquecidas ou descuidadas, dado que o pacote de SCG deve estar interligado de forma forte e coerente entre si. Adicionalmente, e com o objetivo de suportar a validação do presente estudo, julgou-se pertinente identificar outros trabalhos semelhantes ao presente relatório de estágio, pelo que não foram encontrados exemplares homólogos a este estudo. No entanto, foram identificados estudos que se aproximavam em parte, nomeadamente com a abordagem metodológica e a utilização das *frameworks* de Malmi & Brown (2008) ou de Ferreira & Otley (2009), mas nunca de forma complementar, como se realizou neste relatório de estágio.

Após isto, foi possível avançar para a segunda questão de investigação, nomeadamente compreender o estado atual dos SCG do Município de Santa Maria da Feira. Para a recolha de dados, recorreu-se a entrevistas semiestruturadas no mesmo, particularmente no Departamento Administrativo e Financeiro onde o estágio se realizou, bem como à análise documental e à experiência obtida no âmbito do estágio curricular (observação participante e notas de campo). Foram realizadas entrevistas a cinco colaboradores de três níveis organizacionais, apesar de na secção de resumo dos resultados estes terem sido resumidos a dois níveis, dividindo-se em chefias e hierarquia inferior. Para a realização destas entrevistas foi previamente elaborado um guião baseado no modelo de Ferreira & Otley (2009) e complementado com o modelo de Malmi & Brown (2008), procurando-se identificar o *design* e uso dos SCG do Município de Santa Maria da Feira, tendo sido realizados todos os ajustes necessários.

Efetivamente, houve duas grandes componentes dos SCG que se destacaram pelas suas ineficiências, nomeadamente a componente da avaliação de desempenho e dos sistemas de recompensa, as quais se encontram intimamente relacionadas. A não compatibilidade entre este instrumento de avaliação de desempenho individual e a sua praticabilidade, acaba por não o colocar em funcionamento, existindo um acordo informal de rotatividade na atribuição de classificações, motivado pelo impopular sistema de quotas. Consequentemente, os sistemas de recompensa, que se limitam a imposições legais e se encontram em parte

relacionados com a avaliação de desempenho, não seguem o seu cariz meritocrático. Deste modo, foi sugerido uma maior imparcialidade e seriedade na prática do processo de avaliação, com vista a tornar estas duas componentes mais eficientes.

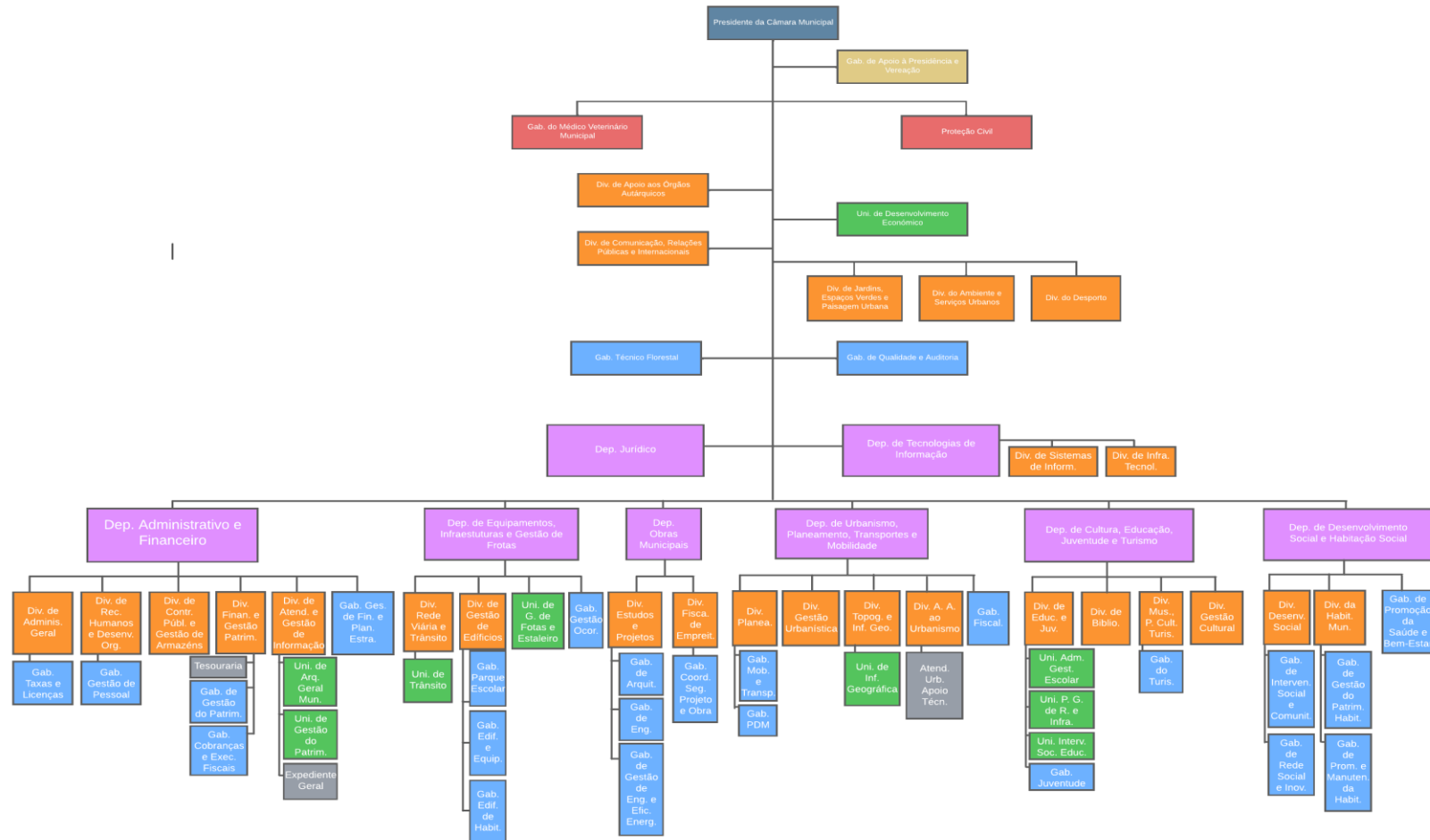
De modo oposto, verificou-se que os controlos culturais, os controlos administrativos, os sistemas, redes e fluxos de informação e as alterações dos SCG se apresentam como as componentes com melhor desempenho no Município de Santa Maria da Feira. Não obstante o referido, foram identificadas propostas de melhoria, visto que se verificou que existe espaço para o aperfeiçoamento desses mesmos controlos. Quanto às restantes componentes, considera-se que apresentam um nível satisfatório de desempenho no município, mas, de forma semelhante às anteriores, foram apontadas sugestões de melhoria.

Como limitação para o presente estudo identifica-se a escassa literatura ou estudos de caso que abrangessem a temática dos SCG na administração local. Na verdade, esta limitação representou uma dificuldade para a retirada de conclusões para a primeira questão de investigação. Adicionalmente, reconhece-se a necessidade do conhecimento profundo da organização e das suas dinâmicas, tendo esta questão representado um grande desafio para as questões de investigação seguintes. Considera-se ainda que teria sido proveitoso a obtenção de mais testemunhos, principalmente de hierarquias inferiores e de elementos fora do Departamento Administrativo e Financeiro, com vista a compreender se existiriam particularidades distintas na interpretação dos SCG por parte de diferentes colaboradores do município.

Assim sendo, acredita-se que o presente relatório de estágio irá contribuir para a literatura dos SCG na AP, designadamente na administração local, área esta com pouca investigação atualmente. Não se pretende que este estudo tenha somente o objetivo de fornecer uma abordagem mais completa ao Município de Santa Maria da Feira, como também de proporcionar aos decisores do município uma ferramenta onde está explicitada a realidade do mesmo. A partir daí, acredita-se que é possível analisar e realizar alterações de melhoria, podendo estas ser diferentes das sugeridas neste relatório, visto que estes decisores têm um conhecimento mais profundo da realidade do Município de Santa Maria da Feira.

Apêndice

Apêndice 1: Organograma Completo



Apêndice 2: Guião de Entrevistas

Guião de Entrevistas

Introdução

Estas entrevistas semiestruturadas realizar-se-ão no âmbito do relatório de estágio com vista à obtenção do grau de mestre pela Faculdade de Economia do Porto. Entre setembro de 2021 e janeiro de 2022 tive a oportunidade de realizar um estágio curricular no Município de Santa Maria da Feira, no qual foi-me proposto uma reflexão aos Sistemas de Controlo de Gestão (SCG) do município. Deste modo, estas entrevistas são no sentido da identificação do *design* e uso dos SCG do município, suportando esta avaliação nos referenciais teóricos de Malmi & Brown (2008) e Ferreira & Otley (2009). Espera-se que estas entrevistas tenham a duração de 30min-45min estando divididas em quatro partes: caracterização do entrevistado; visão geral; SCG; e sugestões de melhoria. De referenciar que o guião de entrevistas será adaptado de acordo com o entrevistado.

Parte I - Elementos de caracterização do entrevistado

- A que gabinete/departamento pertence e quais as suas funções?

Parte II – Visão Geral

- Para si, o que são SCG? O que englobam?

Parte III – SCG

Controlo de Culturas

Controlos baseados em valores

- Qual a missão e visão do Município?
- Como é que são comunicadas pela organização aos trabalhadores? E aos munícipes?
- Quais os fatores/atividades chave que a organização considera fundamentais para atingir a sua missão/visão?

Controlos baseados em símbolos

- Como é que está dividida a estrutura do edifício? Existe uma repartição simbólica?
- Qual o nível de formalismo da organização?

Controlos de clãs

- Existem iniciativas por parte do município que ajudam a comunidade com a colaboração dos funcionários?
- É realizado algum tipo de convívio/cerimónia para promover a socialização?

Controlos Administrativos

Design Organizacional

- Existe um organograma da instituição? Considera que ele é compreendido pela organização?

Estrutura de Governance

- Considera que a delegação de competências existente no município evidencia a importância da existência de um SCG?
- Existem procedimentos/regras formais que ditam como funcionam as reuniões? Ou é um processo mais informal?

Políticas e Procedimentos

- O nível de regras e procedimentos é elevado?
- Está especificado como é que as tarefas devem ser executadas ou os comportamentos a realizar e não realizar? (com vista a tornar os indivíduos responsáveis pelos seus comportamentos).
- É promovida a formação dos trabalhadores?

Estratégia e Planeamento

- Que tipo de planeamento existe na organização?
- Estes planos são feitos em termos financeiros ou não necessariamente?
- Como é o processo de elaboração?
- Existem planos de curto (operacionais) e longo prazo (estratégicos)?
- Como é que o orçamento é monitorizado? Periodicidade? Quem é responsável por isso?
- Como é que o planeamento é comunicado pela organização?
- É difícil cumprir os objetivos propostos no orçamento?

KPIs, Definição de Metas e Avaliação de Desempenho

- Quais são as medidas de desempenho a que o município dá maior destaque para avaliar o desempenho da organização?
- Como é que são definidas as metas para essas medidas de desempenho?
- Como é que a estratégia influencia a criação das medidas de desempenho da organização?
- Como é que as medidas referidas anteriormente são comunicadas pela organização?
- Relativamente a medidas de desempenho de grupos (gabinetes/departamento) ou individuais, que tipo de medidas são definidas?
- Como são estabelecidos os objetivos/metapas das medidas de performance chave referidas anteriormente?
- Considera que existem dimensões na organização para as quais não existem indicadores e que acredite que seriam importantes?

Incentivos e Recompensas

- Que recompensas - financeiras e/ou não financeiras – são atribuídas aos colaboradores pelo cumprimento das metas de desempenho?
- Ou, pelo contrário, que consequências sofrem por não as conseguirem atingir?

Sistemas, Redes e Fluxos de Informação

- Quais os sistemas e redes de informação o município utiliza e quais são as suas principais vantagens?
- Esses sistemas permitem identificar erros e corrigi-los (*feedback information*)?
- Essa informação é utilizada para aprendizagem organizacional e assim criar novas ideias para recriar o planeamento e a estratégia (*feed-forward information*)?

Alterações dos SCG

- Quais as mudanças que considera mais relevantes nos últimos anos no município em termos de controlo de gestão?

Força e Coerência

- Considera que as diversas componentes dos SCG estão interligadas?

Parte IV – Sugestões de Melhoria

- O que gostaria que fosse melhorado nos SCG que considere essencial?

Conclusão

Agradecimento ao entrevistado pelo tempo despendido e questionar se tem algo a acrescentar que considere pertinente no âmbito do tema da entrevista e da pesquisa.

Apêndice 3: Tabela Resumo

Tabela 11: Tabela Resumo – *Frameworks*, Q1, Q2 e Q3

Componentes	Situação Literatura	Descrição (<i>Frameworks</i>)	Municípios	Descrição (Q1)	Situação SMF	Descrição (Q2)	Sugestões de Melhoria (Q3)
Controlos de Culturas	5	- Controlos baseados em valores e a sua comunicação. - Controlos baseados em símbolos. - Controlos de clãs.	4	- Alinhamento dos valores da organização e dos seus colaboradores com valores associados NPS (cidadão e sociedade) e à <i>accountability</i>. - Limitações legais ao nível de iniciativas por parte dos recursos humanos com vista à promoção da socialização e interação entre colaboradores. -	3	- Definição da visão, missão e valores do município em convergência com princípios do NPS. Boa relação com os fatores chave para o sucesso. Comunicação insuficiente, nomeadamente através do projeto eleitoral, do manual de acolhimento e de outros documentos públicos. - Não se verifica representação física <i>top-down</i>, nem ambiente formalista. - Presença de iniciativas que englobam os colaboradores (associação e projetos <i>team building</i>).	- Alinhamento e exposição da missão, visão e fatores chave para o sucesso nos diferentes documentos. - Comunicação mais efetiva e interativa. - Promoção de mais iniciativas com vista à socialização dos colaboradores.
Controlos Administrativos	5	- <i>Design</i> Organizacional.	4	- Imposição legal na estrutura organizacional,	3	- Estrutura hierarquizada (recentemente alterada).	- Revisão do SCI e atualização contínua.

		- Estrutura de <i>Governance</i>. - Políticas e Procedimentos.		- com limitações na sua definição. - Presença de delegação de competências do Presidente da Câmara nos vereadores e possibilidade de posterior subdelegação a dirigentes municipais. - Políticas e procedimentos bem definidos, para o cumprimento da legislação (<i>compliance</i>). - Imposição legal para a existência de um SCI onde estão previstas as políticas e procedimentos da instituição.		- Perceção do entendimento da estrutura mais vincado ao nível da microestrutura dos colaboradores. - Descentralização através de delegação de competências até cargo de direção intermédia de 4.º grau. - Definições de políticas e procedimentos e modos de atuação internos. - Realização de ações-formação de acordo com as necessidades.	- Comunicação mais efetiva a toda a organização.
Estratégia e Planeamento	5	- Definição das áreas de atuação da organização, com vista a atingir os seus objetivos e concretizar a sua	4	- Necessidade de elaboração e publicação externa de documentos previsionais no âmbito do orçamento e planeamento, com regras	3	- Estratégia e planeamento vertidos no definido na missão e visão. - Planeamento <i>bottom-up</i> parcial agregado e sumariado no Plano e	- Maior envolvimento de todos os níveis da organização e do cidadão na elaboração do planeamento.

		missão, visão e fatores chave para o sucesso - Importância da comunicação a toda a organização (alinhamento de incentivos)		orçamentais na sua elaboração. - Limitações no planeamento de longo prazo dada a descontinuidade política.		Orçamento anual, realizado numa perspectiva plurianual. - Comunicação aos colaboradores e cidadãos através do <i>site</i> do município. Incerteza na comunicação interna às hierarquias inferiores.	
KPIs	5	- Definição de medidas de desempenho organizacionais chave em diferentes níveis da organização. - Relação destas com a missão, visão, fatores chave para o sucesso e estratégia e planeamento, bem como a sua comunicação.	4	- Determinados KPIs definidos por indicação legal e posterior monitorização da informação por entidades componentes. - Dada a natureza da atividade pública, a utilização de indicadores quantitativos é dificultada.	3	- KPIs organizacionais (definidos internamente e com ênfase nos princípios do NPS e na modernização administrativa) e financeiros (suportados pela informação produzida pela contabilidade orçamental, patrimonial e de gestão e posterior comunicação a entidades externas). - Insuficiência de medidas de desempenho em alguns serviços.	- Definição completa de medidas de desempenho em todos os serviços.
Definição de Metas	5	- Definição de metas apropriadas e desafiantes para os KPIs.	4	- Maior dificuldade na definição de metas desafiantes (não têm o	3	- Definição de metas organizacionais com base em dados históricos e financeiras de acordo com indicações externas.	- Cariz desafiante das metas (<i>benchmarking</i>).

				mercado como comparação).			
Avaliação de Desempenho	5	- Avaliação de desempenho individual, de grupo e organizacional.	5	- Imposição legal de um sistema de avaliação de desempenho a três níveis: serviços, dirigentes e trabalhadores (SIADAP).	2	- Prática ineficiente do sistema de avaliação de desempenho individual. Acordo informal de rotatividade na atribuição de classificações. - Não foi encontrada evidência para o processo formal de avaliação de serviços no âmbito do SIADAP. - Existência de um mapa de monitorização dos níveis de execução do orçamento por serviço.	- Processo de avaliação encarado com maior imparcialidade e seriedade. - Definição de objetivos individuais mais desafiantes.
Sistemas de Recompensa	5	- Recompensas e penalizações financeiras e não financeiras derivadas do desempenho.	3	- Sistema de recompensas/penalizações previsto e condicionado por imposições legais e diretamente relacionado com a avaliação de desempenho. - Outro tipo de recompensas sujeitos a imposições legais, não existindo a liberdade na definição de	1	- Sistema de recompensas/penalizações praticado de forma ineficiente, dada a ineficiência identificada no processo de avaliação individual. - Recompensas provenientes do quadro legislativo (antiguidade) e do incentivo emocional. - Outro tipo de recompensas e possibilidade de penalização evitados.	- Sucesso diretamente dependente da eficiente aplicação da avaliação de desempenho individual. - Esforço para a atribuição de outras recompensas (por opção gestonária).

				instrumentos para esta componente.			
Sistemas, Redes e Fluxos de Informação	5	- Sistemas, redes e fluxos de informação que permitam <i>feedback</i> e <i>feed-forward information</i> .	5	- SCI prevê a existência de sistemas de informação que registem as operações. - Não existem limitações a registar.	4	- Diversos sistemas, redes e fluxos de informação para os colaboradores (dependendo das funções) e para o cidadão. - Sistemas permitem a obtenção de informação usada para <i>feedback</i> e pouca evidência de <i>feed-forward information</i> (reuniões). - Inutilização da informação em processos de gestão.	- Maior aplicação de <i>feed-forward information</i> . - Utilização de processos de gestão formal.
Uso dos SCG	5	- Utilização diagnóstica ou interativa e transacional ou relacional de controlos.	4	- Maior predisposição para controlos diagnósticos e transacionais (natureza pública exige um forte nível de especificação e controlo).	3	-Predominância do uso diagnóstico e transacional.	-Maior utilização de controlos interativos e relacionais.
Alterações dos SCG	5	- Alterações relevantes na organização em termos de SCG.	3	- Alterações internas e externas (imposição legislativa). - Reduzido ambiente de incerteza (pouca propensão à mudança).	3	- Poucas alterações ao nível dos SCG. - Perspetiva interna e externa.	- Contínua revisão e atualização dos processos e procedimentos internos.

Forças e Coerências	5	- Interligação e coerência entre todas as componentes	4	- Imposições legislativas poderão não se encontrar alinhadas com a eficiente e flexível aplicação dos SCG.	3	- Maior absorção dos <i>softwares</i> na organização o que potencia a relação entre componentes. - Déficit de interligações na avaliação de desempenho individual e nos sistemas de recompensa com o pacote de sistemas de todo o município. - Inexplícita relação entre os KPIs e a estratégia e planeamento.	- Esforço para a concretização efetiva e eficiente da avaliação de desempenho individual e do sistema de recompensas. - Esforço na definição de KPIs coerentes com a estratégia e planeamento.
---------------------	---	---	---	--	---	--	---

Fonte: Elaboração própria.

Referências

- Abernethy, M. A., & Chua, W. F. (1996). A Field Study of Control System “Redesign”: The Impact of Institutional Processes on Strategic Choice*. *Contemporary Accounting Research*, 13(2), 569-606.
- Alves, S. R. P. (2013). *Contabilidade, Controlo de Gestão e Gestão nos Hospitais Portugueses: Dicotomia Público versus Privado* [Tese de doutoramento, Faculdade de Economia do Porto]. Repositório Aberto da Universidade do Porto. <https://hdl.handle.net/10216/66985>
- Anthony, R. N. (1965). *Planning and control systems: a framework for analysis*. Boston: Division of Research Graduate School of Business Administration Harvard University,
- Anthony, R. N., & Young, D. (1984). *Management Control in Nonprofit Organizations* (9th ed.). Cambridge, Massachusetts: The Crimson Press
- Área Governativa Modernização do Estado e da Administração Pública (2020). *Inovação e Modernização - Estratégia para o Estado e a Administração Pública*. <https://www.apin.gov.pt/>, acedido em abril de 2022
- Arellano-Gault, D., & Lepore, W. (2011). Transparency reforms in the public sector: Beyond the new economics of organization. *Organization Studies*, 32(8), 1029-1050.
- Barretta, A., & Busco, C. (2011). Technologies of government in public sector's networks: In search of cooperation through management control innovations. *Management Accounting Research*, 22(4), 211-219.
- Bedford, D.S., Sandelin, M. (2015). Investigating management control configurations using qualitative comparative analysis: an overview and guidelines for application. *Journal of Management Control*, 26, 5–26.
- Blidisel, R., Popa, A., Tudor, A. T., & Farcane, N. (2010). Financial Management and Control in Public Sector. *Annals of Eftimie Murgu University Resita, Fascicle II, Economic Studies*, 11–18.
- Boas, M. C. V., Gomes, P., & Serra, S. (2019, março 14-15). *O sistema de controlo interno no contexto da nova gestão pública*. II Congresso Internacional de Contabilidade Pública, Lisboa, Portugal.
<https://www.occ.pt/pt/dtrab/trabalhos/congressoiiicp/trabalhosocc.php>

- Bracci, E., & Tallaki, M. (2021), Resilience capacities and management control systems in public sector organisations, *Journal of Accounting & Organizational Change*, 17(3), 332-351.
- Berland, N., & Drevet, B. (2006). Management control system in public administration: beyond rational myths. *Accounting Reform in the Public Sector: Mimicry, fad or Necessity*. 227-242.
- Broadbent, J., & Laughlin, R. (2009). Performance management systems: A conceptual model. *Management Accounting Research*, 20(4), 283-295.
- Bruns, W. J., & Waterhouse, J. H. (1975). Budgetary Control and Organization Structure. *Journal of Accounting Research*, 13(2), 177–203.
- Bunce, P., Fraser, R., & Woodcock, L. (1995). Advanced budgeting: a journey to advanced management systems. *Management accounting research*, 6(3), 253-265.
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2014). *Administração Pública, Modernização, Qualidade e Inovação* (3rd ed.). Edições Sílabo.
- Carvalho, E. R. de (2008). *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal*, [Tese de Doutoramento, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas]. Repositório de Administração Pública. <http://hdl.handle.net/10782/676>
- Carvalho, A. C. P., & Carreira, J. (2016, setembro 22-23). *Considerações sobre o impacto do novo modelo contabilístico (SNC-AP) nas contas das autarquias locais*. XVII Encontro AECA. Bragança, Portugal. <https://aeca.es/publicaciones2/monografias/comunicaciones-presentadas-actas-del-xvii-encuentro-aeca-braganca-on-line/indice-tematico-2/area-f-sector-publico/>
- Chenhall, R. H. (2007). Theorizing Contingencies in Management Control Systems Research. *Handbooks of Management Accounting Research*, 1, 163-205.
- Chenhall, R.H., & Moers, F. (2015). The role of innovation in the evolution of management accounting and its integration into management control. *Accounting, Organizations and Society*, 47, 1-13.
- Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission (COSO) (2013). *Internal Control - Integrated Framework*, 1-10.

- Corkery, J., Turkia O.D., Colm O., & Tony L. (1998). *Management of Public Service Reform: A Comparative Review of Experiences in the Management of Programmes of Reform of the Administrative Arm of Central Government*. IOS Press.
- Costa, C. D. C. P. (2012). *Sistema de controlo interno e modernização administrativa em Portugal*. [Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas] Repositório da Universidade de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10400.5/5061>
- Coutinho, E. J. N. (2019). *Controles gerenciais propostos pelo framework management control systems as package em clube poliesportivo*. [Dissertação de mestrado, Universidade Presbiteriana Mackenzie]. Biblioteca Digital Mackenzie. <http://dspace.mackenzie.br/handle/10899/27892>
- Deci, E. L., Koestner, R., & Ryan, R. M. (1999). A meta-analytic review of experiments examining the effects of extrinsic rewards on intrinsic motivation. *Psychological bulletin*, 125(6), 627.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.
- Deschamps, C. (2019). Stages of management control in a large public organization: from top to frontline managers. *Journal of Management Control*, 30, 153–184.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 467-494.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57–74.
- Felício, T., Samagaio, A., & Rodrigues, R. (2021). Adoption of management control systems and performance in public sector organizations. *Journal of Business Research*, 124, 593-602.
- Ferreira, A., & Otley, D. (2005). The Design and Use of ManagementControl Systems: An Extended Framework for Analysis. *AAA Man-agement Accounting Section 2006 Meeting Paper*. 1-54.
- Ferreira, A., & Otley, D. (2009). The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. *Management accounting research*, 20(4), 263-282.

- Flamholtz, E. G., Das, T. K., & Tsui, A. S. (1985). Toward an integrative framework of organizational control. *Accounting, Organizations and Society*, 10(1), 35-50.
- Gagné, M., & Deci, E. L. (2005). Self-determination theory and work motivation. *Journal of Organizational behavior*, 26(4), 331-362.
- Gonçalves, N. E. S. I. (2013). O progresso da ideia de gestão empresarial na administração pública portuguesa. [Tese de doutoramento, Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório do ISCTE-IUL. <http://hdl.handle.net/10071/6182>
- Grabner, I., & Moers, F. (2013). Management control as a system or a package? Conceptual and empirical issues. *Accounting, Organizations and Society*, 38(6-7), 407-419.
- Green, S. G., & Welsh, M. A. (1988). Cybernetics and dependence: Reframing the control concept. *Academy of management review*, 13(2), 287-301.
- Hansen, S. C., Otley, D. T., & Van der Stede, W. A. (2003). Practice developments in budgeting: an overview and research perspective. *Journal of management accounting research*, 15(1), 95-116.
- Hartmann, F., Kraus, K., Nilsson, G., Anthony, R., & Govindarajan, V. (2021). *Management Control Systems* (2nd ed.). McGraw-Hill Education.
- Hood, C. C., & Jackson, M. W. (1991). The new public management: A recipe for disaster? *Canberra Bulletin of Public Administration*, 64, 16–24.
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2–3), 93–109.
- Hughes, O. E. (2003). *Public management and administration: An introduction* (3rd ed.). Macmillan International Higher Education.
- International Standard on Auditing (ISA) 315 (2013). *Identificar e avaliar os riscos de distorção material através do conhecimento da entidade e do seu ambiente*, 877-933.
- Johnson, G., Scholes, K., & Whittington, R. (2008). *Exploring Corporate Strategy* (8th ed.). Prentice-Hall.
- Kaplan, R. S., & Norton, D.P. (1992) The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance, *Harvard Business Review*, (January-February): 71-79.

- Lira, M. (2014, Setembro 25-26). *A influência dos modelos de administração pública na reforma administrativa portuguesa: O caso da avaliação do desempenho*. Conferência XVI Encontro AECA, Leiria, Portugal.
https://www.academia.edu/8547713/A_Influ%C3%Aancia_dos_Modelos_de_Administra%C3%A7%C3%A3o_P%C3%BAblica_na_Reforma_Administrativa_Portuguesa_o_caso_da_avalia%C3%A7%C3%A3o_do_desempenho
- Longhurst, R. (2010). Semi-structured Interviews and Focus Groups Key. In N. Clifford & S. Valentine (Eds.), *Methods in Geography* (pp. 103-116). SAGE.
- Malmi, T., & Brown, D. (2008). Management control systems as a package- Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19, 287-300.
- Marschak, J. (1954). Towards an economic theory of organization and information. In Thrall, R. M., Coombs, C. H., & Davis, R. L. (Eds.), *Decision processes* (pp. 187-220). Wiley.
- Maxwell, J. A. (2013). *Qualitative Research Design: an interactive approach* (3rd ed.). SAGE.
- Merchant, K. A., & Van der Stede, W. A. (2017). *Management control systems: performance measurement, evaluation and incentives* (4th ed.). Pearson Education
- Moreira, D. F. D. S. (2014). *Medição e Gestão do Desempenho e Sistemas de Controlo de Gestão: um estudo de caso no sector público da saúde* [Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto]. Repositório Científico do Instituto Politécnico do Porto. <http://hdl.handle.net/10400.22/5429>
- Noor, K. B. M. (2008). Case Study: A Strategic Research Methodology. *American Journal of Applied Sciences*, 5(11), 1602-1604.
- OECD (1997). *In search of results: performance management practices*. OECD.
- OECD (2005). *Modernising Government: The Way Forward*. OECD Publishing.
- OECD (2011). *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
- Otley, D. (1980). The contingency theory of management accounting: Achievement and prognosis. *Accounting, Organizations and Society*, 5(4), 413-428.
- Otley, D. (1999). Performance management: a framework for management control systems research. *Management accounting research*, 10(4), 363-382.

- Otley, D. (2016). The contingency theory of management accounting and control: 1980-2014. *Management Accounting Research*, 31, 45-62.
- Ouchi, W. G. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management science*, 25(9), 833-848.
- Perrin, B. (2003) *Implementing the Vision: Addressing Challenges to Results-Focussed Management and Budgeting*. OECD.
- Pollitt, C. (2001). Convergence: the useful myth?. *Public Administration*, 79 (4), 933- 947.
- Robinson, M. (2015). *From old public administration to the new public service: Implications for public sector reform in developing countries*. UNDP Global Centre for Public Service Excellence.
- Pee, L. G., & Kankanhalli, A. (2016). Interactions among factors influencing knowledge management in public-sector organizations: A resource-based view. *Government Information Quarterly*, 33(1), 188-199.
- Peixoto, A. M. F. V. T. (2009). *O Impacto da Avaliação do Desempenho nos Sistemas de Controlo de Gestão das Autarquias: O Caso da Câmara Municipal de Vila Flor*. [Dissertação de Mestrado, Faculdade de Economia do Porto]. Repositório Aberto da Universidade do Porto. <http://hdl.handle.net/10216/54317>
- Porter, M. E. (1996). What is strategy. *Harvard Business Review*, 74(6), 61-78.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, (2020). Diário da República, 1.ª série, n.º 148. <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/55-a/2020/07/31/p/dre/pt/html>
- Savoie, D.J. (2006). "What is Wrong with the New Public Management?", Otenyo, E.E. & Lind, N.S. (Ed.) *Comparative Public Administration* (Research in Public Policy Analysis and Management, Vol. 15, pp. 593-602). Emerald Group Publishing Limited.
- Silva, R.A.G. (2017). *Sistemas de Controlo de Gestão na Santa Casa da Misericórdia do Porto: um estudo de caso*. [Dissertação de Mestrado, Faculdade de Economia do Porto]. Repositório Aberto da Universidade do Porto. <https://hdl.handle.net/10216/108079>
- Simons, R. (1995). *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Harvard Business School Press.

- Speklé, R. F., & Verbeeten, F. H. M. (2014). The use of performance measurement systems in the public sector: *Effects on performance. Management Accounting Research*, 25(2), 131-146.
- Torring, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825.
- van der Kolk, B. (2019). Management control packages: a literature review and guidelines for public sector research. *Public Money & Management*, 39(7), 512-520.
- van der Kolk, B., van Veen-Dirks, P.M.G., & ter Bogt, H.J., (2019). The Impact of Management Control on Employee Motivation and Performance in the Public Sector. *European Accounting Review*, 28, 901–928.
- van Helden, J., Reichard, C., 2019. Management control and public sector performance management. *Baltic Journal of Management*, 14, 158–176.
- Verbeeten, F. H., & Speklé, R. F. (2015). Management control, results-oriented culture and public sector performance: Empirical evidence on new public management. *Organization Studies*, 36(7), 953-978.
- Waterhouse, J. H., & Tiessen, P. (1978). A contingency framework for management accounting systems research. *Accounting, Organizations and Society*, 3(1), 65-76.
- White, M., & Marsh, E. (2006). Content Analysis: A Flexible Methodology. *Library Trends*, 55(1), 22-45.
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research: Design and Methods* (6th ed.). SAGE

Anexos

Anexo 1: Entrevistas

SCG

Inicialmente procurou-se compreender qual a percepção que os entrevistados têm acerca do conceito de SCG e tudo o que este engloba. Não foram obtidas respostas unânimes entre todos os entrevistados, contudo houve algumas convergências, nomeadamente na associação dos SCG ao SCI. Este tipo de associação já era esperado dada a aproximação entre os dois sistemas e o facto do SCI ser uma imposição legal. Contudo, e como referido anteriormente, o SCI é algo mais restrito que o pacote de SCG, pelo que as componentes não abordadas no SCI relevam-se essenciais no alinhamento de incentivos dos colaboradores de uma organização. Para além disto, existiu uma ênfase na gestão e no planeamento por parte do Entrevistado B e uma referência ao SGQ por parte do Entrevistado D (que também referiu o SCI). Indiscutivelmente, as dimensões referidas são componentes ou sistemas integrantes dos SCG, contudo não representantes do seu todo. Utilizando a *framework* de Ferreira & Otley (2009), estas duas dimensões enquadram-se na componente da estratégia e planeamento e na componente de “avaliação de desempenho” (será dado maior destaque a este tema na sua subdivisão). Por último, é importante destacar a referência por parte do entrevistado E à contabilidade analítica e ao controlo de custos, o que evidencia a passada associação financeira dos SCG e a sua ênfase à informação contabilística e outros elementos de cariz financeiro (Chenhall & Moers, 2015; Ferreira & Otley, 2009; Otley 1999; Otley, 2016).

Deste modo, validando o entendimento redutor por parte dos entrevistados acerca dos SCG na sua organização, verificou-se uma associação dos mesmo ao:

- SCI;
- SGQ;
- Gestão e Planeamento; e
- Contabilidade Analítica.

Controlos de Culturas

Como referido anteriormente, esta componente foi abordada de forma tripartida conforme o modelo de Malmi & Brown (2008), e será complementada com o contributo de Ferreira & Otley (2009) na sua avaliação. Encontra-se dividida em: controlos baseados em valores; controlos baseados em símbolos; e controlos de clãs.

Controlos Baseados em Valores

Nesta sub-tipologia pretendeu-se compreender qual a missão e visão do município e como é que estas eram comunicadas à organização, bem como os valores e fatores-chave que a organização considera fundamentais para atingir a sua missão e visão, tal como indicado por Malmi & Brown (2008) e Ferreira & Otley (2009). Nestes campos não foram conseguidas definições dos conceitos de missão e visão pela maior parte dos entrevistados, apesar de reconhecerem que estas estão definidas em termos da macroestrutura e da microestrutura, dado que é uma obrigação a cumprir. De referir que o Entrevistado A reconhece que a missão e a visão do município acabam por convergir no projeto eleitoral do executivo a cada 4 anos, mais especificamente na forma deste operar para atingir os seus objetivos e melhorar a vida dos cidadãos. Para além disto, o Entrevistado E reconhece que os dois conceitos abrangem quer a prestação de um serviço ao concelho, quer a gestão do território em todas as suas vertentes, o que acaba por ir ao alinhamento da missão definida na Política da Qualidade do Município²⁰ e no seu Manual de Gestão²¹. Nos respetivos documentos pode-se ler que a sua missão é a de *“prestar serviços que satisfaçam as necessidades dos munícipes, cidadãos e outras partes interessadas, e que vão ao encontro das suas expectativas, estabelecendo políticas de desenvolvimento, geradoras de valor económico e social sustentado e sustentável, promotoras da melhoria da qualidade de vida, contribuindo para a afirmação do concelho ao nível regional e nacional.”*. No Manual de Acolhimento dos trabalhadores²², a missão também está definida, contudo não da mesma forma. Neste documento esta tem como objetivo *“assegurar o exercício adequado das suas competências, garantindo a melhor afetação de recursos (físicos, matérias, financeiros e humanos de forma a obter um elevado nível de desempenho ao mais baixo custo possível, tudo isto em prol de “Garantir o melhor serviço ao munícipe”*”. Deste modo, nesta definição é dada maior ênfase aos valores do NPM e da vertente da eficiência e do desempenho, em detrimento de valores enfatizados pelo NPS

²⁰ Consultado no site <https://cm-feira.pt/web/guest/politicaqualidade> no dia 7 de junho de 2022. Este documento é de 18 de dezembro de 2019.

²¹ Consultado internamente. Este documento é de 22 de novembro de 2021

²² Consultado internamente. Este documento é de 20 de fevereiro de 2019.

mais vinculados na definição anterior. O referido documento não é o mais recente, pelo que se pode encontrar desatualizado face aos restantes explicitados anteriormente.

Quanto à visão é referido na Política da Qualidade do Município e no seu Manual de Gestão que este pretende “*ser reconhecido como um município promotor do desenvolvimento económico, social e cultural*”. Estes dois conceitos de missão e visão, e tal como referido em Ferreira & Otley (2009), pretendem captar os valores e objetivos da organização, bem como influenciar o comportamento individual, que também se encontram definidos na Política da Qualidade do Município e no seu Manual de Gestão, designadamente o “*rigor, transparência, acessibilidade, responsabilidade, inovação e melhoria contínua*”. Como referido em Simons (1995) estes valores são comunicados com vista a influenciar os colaboradores da organização a adotá-los. Assim, acabam por se encontrar alinhados com os valores dos colaboradores definidos na Carta Ética da Administração Pública, nomeadamente: princípio do serviço público; princípio da legalidade; princípio da justiça e imparcialidade; princípio da igualdade; princípio da proporcionalidade; princípio da colaboração e da boa-fé; princípio da informação e qualidade; princípio da lealdade; princípio da integridade; e princípio da competência e responsabilidade. A definição deste perfil de competências é referida pelo Entrevistado A como o resultado do cruzamento dos princípios da Carta Ética da Função Pública e do que vem definido nos anexos V e VI da Portaria n.º 359/2013, diretamente associada à avaliação de desempenho (SIADAP), sendo que este perfil de competências depende da função do colaborador. Adicionalmente, é possível verificar no *site* do Município a existência de um Código de Conduta²³ do Município de Santa Maria da Feira²⁴ onde estão previstos princípios gerais na atuação dos trabalhadores e dirigentes²⁵.

Quanto à comunicação destes elementos, é referido pelo Entrevistado A que quando um partido se candidata, no fundo acaba por transmitir não só aos munícipes, como também aos funcionários do município a missão e os valores do seu projeto. Para além disto, quando existe a certificação da qualidade do serviço, esses elementos acabam por ser divulgados ao serviço através de reuniões e ações de formação, tal como indicado pelo Entrevistado B. Contudo, e dado que nem todos os serviços no município dispõem de certificação de

²³ Tal como indicado na Recomendação n.º 5/2012, do Conselho de Prevenção para a Corrupção, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 219, de 13 de novembro de 2012.

²⁴ Consultado no *site* <https://cm-feira.pt/c%C3%B3digo-de-conduta1> no dia 7 de junho de 2022.

²⁵ A alínea c) do n.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

qualidade, este meio revela-se insuficiente para que haja a transmissão do que a organização persegue e define como importante para si. De facto, no Manual de Acolhimento estão expostos todos os elementos referidos anteriormente, à exceção da visão, pelo que a comunicação inicial a um trabalhador é feita por esse meio. No entanto, e tal como defendido pelo Entrevistado D, estes elementos deveriam ser reenviados ou reforçados, dado que, e utilizando o testemunho do membro trabalhador, existe a percepção de que foi comunicada, contudo não tinha presente onde estava definida ou quando lhe foi comunicada.

Quanto aos fatores chave para o sucesso, foi referido pelo Entrevistado B a disponibilização de um bom serviço público, com vista a criar qualidade de vida às pessoas independentemente do pelouro ou serviço. Recorrendo à análise documental para corroborar esta afirmação, é possível verificar no documento da Política da Qualidade e no Manual de Gestão os compromissos do município, que se enquadram nos fatores chave para o sucesso de Ferreira & Otley (2009). Deste modo, para atingir a missão e a visão do município é necessário:

- *“Assegurar a satisfação das necessidades e expectativas dos cidadãos, empresas e outras entidades, no âmbito da missão e de todas as competências e atividades realizadas pelo Município;*
- *Assegurar a contínua modernização, inovação e orientação para o cliente, assumindo o compromisso com a melhoria contínua e com a vontade de transformar o Município numa referência nacional;*
- *Potenciar o reforço e a valorização das competências de todos os trabalhadores da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira, assegurando a conciliação do trabalho que realizam com os desafios impostos pela sociedade contemporânea e contribuindo para a sua felicidade e bem-estar;*
- *Assumir-se como um motor do desenvolvimento sustentável, inteligente e inclusivo do Concelho, promovendo uma harmonia entre os eixos sociais, ambientais, económicos.”*

Controlos Baseados em Símbolos

Nestes elementos procurou-se compreender dois pontos: primeiro, se os entrevistados consideravam que existia uma repartição simbólica a nível da estrutura do edifício, nomeadamente se existe uma representação *top-down* em termos físicos; e segundo compreender o nível de formalismo da organização. Desta forma, relativamente à primeira parte, houve um consenso ao nível das respostas, ou seja, os entrevistados consideram que apesar de efetivamente o Presidente da Câmara estar situado no topo do edifício, (o que pode estar relacionado com a representação física da hierarquia) os restantes membros,

nomeadamente as chefias, não seguem a mesma lógica. Estas encontram-se envolvidas na organização, mais particularmente junto do seu serviço. De notar que o Presidente da Câmara não se encontra na parte nobre do município, que são os paços do concelho, tal como referido pelo Entrevistado A. Deste modo, não existe um sentimento da representação física da hierarquia no edifício, algo corroborado com a experiência no estágio, onde se verificou um forte envolvimento entre as chefias e os membros de hierarquia inferior. Adicionalmente, esta questão relevou uma outra particularidade do Município de Santa Maria da Feira, nomeadamente o facto do mesmo não estar concentrado num único edifício, mas repartido pelo centro da cidade.

Esta característica destaca uma outra questão relevante, nomeadamente se a existência de um único edifício, onde tudo estivesse agrupado, traria valor acrescentado ao CG do Município. Esta possibilidade foi questionada aos entrevistados, resultando em respostas antagónicas. Por um lado, a maior parte dos entrevistados concordam no agrupamento numa única infraestrutura, na medida em que consideram que poderia criar diferentes sinergias e uma maior transversalidade, para além de uma maior entreajuda entre os colaboradores eliminando assim barreiras físicas que atualmente existem. Adicionalmente, é referido pelos Entrevistados B e E que seria uma mais-valia em termos económicos e na eficiência de recursos, dado que eliminaria a duplicação de serviços, como por exemplo a segurança, para além de resultar em poupanças ao nível de consumos correntes. Por outro lado, o Entrevistado D considera, e sendo uma crença pessoal, que as cidades têm de ser organizadas por camadas e, portanto, não defende essa concentração da administração local num único edifício. Este acredita que o município deve ser embutido na própria cidade, pelo que considera que é da sua responsabilidade a recuperação da cidade e dos seus edifícios históricos. Para além disto, e também suportado pelo Entrevistado D, o teletrabalho durante a pandemia da Covid-19 demonstrou que a tecnologia suporta esta crença, dado que pressiona os SCG a evoluir. Quanto ao nível de formalismo, as respostas foram unânimes, visto que todos consideram que o ambiente na instituição é informal, em termos de vestuário ou até mesmo de tratamento pessoal, exigindo-se somente os requisitos mínimos. Esta conclusão pode ser validada com a participação no estágio que permitiu comprovar esse mesmo informalismo.

Controlos de Clãs

Nos controlos de clãs pretendeu-se entender todos os mecanismos que ajudam a enriquecer a socialização, o espírito de grupo e o coletivismo no Município de Santa Maria da Feira. Para isto, foram realizadas duas questões, sendo que a primeira pretendia explorar as iniciativas por parte do município que ajudavam a comunidade com a colaboração dos funcionários, ou seja, com vista a fomentar o espírito de grupo. Foi identificada uma associação ao nível dos serviços sociais que é composta por funcionários que contribuem para a comunidade de acordo com as necessidades que vão surgindo, como por exemplo nos episódios dos incêndios de Castelo de Paiva; doações para a Ucrânia; voluntariado no centro de vacinação; entre outros. Quanto à segunda questão, procurou-se identificar algum tipo de convívio/cerimónia com vista à promoção da socialização dos colaboradores, que segundo o Entrevistado A representa um ponto importante, mas complicado de pôr em prática. Este explicou que as verbas canalizadas para os trabalhadores como beneficiários podem ser consideradas ilegais pelo Tribunal de Contas, o que considera contraditório por parte do Estado, uma vez que pretende a prestação de um serviço de excelência em toda a função pública, contudo não é possível porque é ilegal.

De qualquer forma, e também mencionado pelo entrevistado E, existe um conjunto de atividades que se enquadram como formação-ação na área comportamental, que envolve transversalmente todos os funcionários, de forma a criar o espírito corporativo. Estes projetos são projetos de *team building*, sendo dado o exemplo do projeto “emoções positivas” com vista à promoção da socialização entre funcionários, que de outra forma não seria possível. Adicionalmente, e recorrendo à experiência obtida no estágio, é possível identificar o espaço do bar/cantina, como um local promotor da socialização entre colaboradores.

Controlos Administrativos

Esta tipologia pretende compreender a estrutura organizacional do município e de que maneira esta influencia o nível de descentralização ou a formalização das regras e procedimentos. Será realizada a segregação da tipologia, tal como sugerido por Malmi & Brown (2008), nomeadamente em: *design* organizacional, estrutura de *governance* e políticas e procedimentos.

Design organizacional

Dado que o *design* organizacional pretende reduzir a variabilidade do comportamento dos indivíduos, considerou-se pertinente questionar aos entrevistados se, por um lado,

sentem que o organograma é entendido por todos na instituição e se os colaboradores sabem quem é que responde a quem (no caso de chefia) e se conhecem o organograma (no caso de trabalhador). Quanto às questões direcionadas às chefias, é referido em primeiro lugar que a definição e a formalização de uma estrutura organizacional é obrigatória, pelo que é possível constatar esta afirmação no Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro. Em segundo, que esta é publicada no Diário da República e que, portanto, é pública, pelo que se verificou e se encontrou o respetivo documento e o organograma no *site* do município²⁶. Em terceiro, foi referido que a estrutura organizacional foi recentemente alterada (março de 2022), pelo que houve modificações e a criação de unidades orgânicas, o que resultou em pequenas indefinições na estrutura por parte dos colaboradores. No entanto, acredita-se que estas imprecisões vão acabar por ser ultrapassadas pelo processo de adaptação dos colaboradores à nova estrutura. Esta encontra-se referenciada na subsecção “Estágio e Descrição da Instituição Acolhedora”, onde é possível verificar uma estrutura organizacional do estilo hierarquizada.

Por último, é admitido pelo Entrevistado D que a nível da macroestrutura é possível que alguns colaboradores não tenham a estrutura bem ciente, mas que ao nível da sua microestrutura estes sabem quem são os seus colegas e quem responde a quem. Por outro lado, ao questionar o membro de hierarquia inferior, este referiu que tinha conhecimento da estrutura organizacional, uma vez que as suas funções são transversais a todos os serviços e, portanto, existe da sua parte um forte envolvimento na organização. No entanto este referiu que, e alinhado com o que foi referido pelas outras chefias, ainda existe alguma indefinição no entendimento da nova estrutura. De referir que à data do estágio existia uma nano-estrutura informal, ou seja, não definida formalmente no organograma. Apesar disto, e como referenciado pelo Entrevistado A, a lista telefónica do município é uma ferramenta rápida e prática que permite a compreensão do enquadramento dos indivíduos na estrutura, pelo que essas estruturas informais se encontram lá apresentadas. Assim, a estrutura organizacional deve ser um instrumento que auxilia a concretização dos fatores chave para o sucesso, tal como referido em Ferreira & Otley (2009). Visto isto, considera-se que dada a amplitude dos fatores chave para o sucesso do município e dos seus domínios, a estrutura organizacional assume uma abrangência que permite as suas afetações. A existência de várias unidades orgânicas e das respetivas unidades orgânicas flexíveis, expostas na secção da descrição da

²⁶ Consultado no *site* <https://cm-feira.pt/web/guest/organograma> no dia 7 de junho de 2022.

instituição acolhedora, permite uma resposta mais direcionada e focada aos diferentes problemas e desafios do município, de acordo com a responsabilidade de cada uma.

Estrutura de Governance

A estrutura de *governance* abrange a monitorização dos comportamentos dos indivíduos e a atribuição de responsabilidades aos mesmos, neste caso, em termos de descentralização/delegação de competências. Desta forma, foi questionado aos entrevistados se consideravam que a delegação de competências existente no município destacava a importância da existência de SCG. O Entrevistado B referiu que a descentralização é positiva para a gestão e para a qualidade do CG, dado que existem vários níveis a controlarem-se. Por outro lado, o Entrevistado C mencionou que desde que os procedimentos sejam devidamente transcritos e realizados, acaba por não ter qualquer impacto.

No entanto, considera-se que o maior grau de descentralização realça a importância do CG, visto que, e tal como referido em Chenhall (2007), este está associado a um aumento de importância da informação referente às diversas divisões da estrutura. Esta informação, associada ao maior grau de autonomia da estrutura, aumenta a necessidade de controlo dos diferentes processos e mecanismos. Considera-se também que, dada a abrangência e dimensão do município e as suas inúmeras competências, a descentralização do poder se revela importante para uma resposta ágil e rápida às circunstâncias que surgem, o que está alinhado com as premissas de Chenhall (2007). A delegação de competências no município revela-se ao nível do Presidente da Câmara, ao nível dos Vereadores e ao nível das chefias intermédias até ao 4.º grau. Existe, deste modo, um grau considerável de descentralização no município, o que evidencia a importância dos SCG. Consequentemente, o nível de descentralização aproxima as chefias superiores das hierarquias inferiores da instituição e, considerando a abrangência de competências do município, exerce um efeito positivo na verificação do comportamento dos colaboradores.

Para além disto, e tal como referido por Malmi & Brown (2008), foi questionado se no município existem procedimentos ou regras formais que ditam como funcionam as reuniões. As respostas foram coerentes, referindo-se que era um processo informal, em que os colaboradores se reuniam quando era necessário. Contudo, apurou-se nas questões seguintes que existem reuniões trimestrais entre o executivo, nomeadamente em termos de execução do planeamento realizado na instituição, pelo que se deduz que os inquiridos,

aquando da resposta à questão inicial, se referiam a reuniões entre os colaboradores e as suas chefias.

Políticas e Procedimentos

Relativamente às políticas e procedimentos procurou-se entender qual o nível dos mesmos e como é que estes eram instituídos, com vista à convergência entre o comportamento dos colaboradores e aquilo que a organização espera destes. Passando à questão acerca do grau de políticas e procedimentos no município, as respostas foram unânimes, referindo que enquanto entidade pública, o município está sujeito a muitas regras e processos de cariz legal, pelo que estas respostas vão de encontro ao esperado. Esta característica pode representar um entrave na flexibilidade de resposta a eventos inesperados, na medida em que os processos burocráticos impostos têm esse mesmo efeito, o que, consequentemente, pode comprometer o sucesso dos seus fatores chave. Adicionalmente, o Entrevistado E refere que a nível interno não existem regulamentos ou procedimentos tão densos. De seguida, foi questionado se as tarefas a executar ou os comportamentos a realizar e não realizar se encontram especificados, pelo que se considera que no geral os colaboradores sabem aquilo que têm de fazer e o que é que os processos que realizam têm que incorporar. O Entrevistado B refere que no âmbito da gestão da qualidade existe um esforço na definição dos processos e do que é necessário fazer para os concretizar. Para além disto, o Entrevistado A menciona que o mapa de pessoal engloba um manual de funções de cada posto de trabalho, existindo a possibilidade de haver situações que não se encontrem especificadas, pelo que considera que até é importante que exista essa flexibilidade para não ocorrerem situações de recusa por determinada situação não estar especificada nas suas funções. O SCI do município prevê a adoção de políticas, métodos e procedimentos de controlo com vista ao desenvolvimento eficiente das atividades. É ainda possível identificar outros documentos relevantes no âmbito das políticas e procedimentos, nomeadamente o código de conduta do município, onde é possível verificar algumas diretrizes para uma boa conduta administrativa, tanto nas relações com o cidadão como nas relações internas, e o manual de acolhimento, onde são expostos os direitos e deveres dos trabalhadores do município.

Além do mais, é elaborado um plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas²⁷, tal como indicado na Recomendação n.º 1/2009, de 1 de julho pelo gabinete de

²⁷ Consultado no site <https://cm-feira.pt/web/guest/2152> no dia 7 de junho de 2022.

qualidade e auditoria, em consonância com os dirigentes das unidades orgânicas. Este mapa que é apresentado no relatório de gestão final, disponibilizado e consultado no *site* do município, expõe: os riscos e ações por órgão de gestão; unidade orgânica; processo; área de atividade e a monitorização realizada ao longo do período. Foi ainda possível observar, através da análise documental, um documento no âmbito da gestão de qualidade referente à gestão estratégica e operacional²⁸. Este tem como grande objetivo “*consolidar a estratégia através do desdobramento do Plano e Orçamento anual, política da qualidade e nos respetivos objetivos, estabelecer o modelo organizacional, o modelo de gestão por processos e assegurar que o modelo de gestão por objetivos se direcione para a melhoria contínua*”. Este documento define as competências dos colaboradores do município em diversos domínios/atividades com vista à sua prossecução. De forma semelhante, foi consultado um outro documento no mesmo âmbito que define as competências dos colaboradores em atividades/ações de monitorização do SGQ²⁹.

Relativamente a este tópico, considerou-se ainda relevante compreender de que forma estas políticas e procedimentos são transmitidos ou ensinados aos colaboradores. O Entrevistado A referiu que existe um diagnóstico de necessidades que é realizado de forma coincidente com a avaliação de desempenho, onde a chefia e o colaborador fazem um balanço sobre as lacunas e o potencial de desenvolvimento. Deste modo, por vezes é definido um plano de formação, além de outro tipo de formações não planeadas que surgem em função de alterações legislativas ou da entrada de um novo colaborador, que paralelamente fomenta a integração do indivíduo. O Entrevistado E corroborou o exposto anteriormente e adicionou que se sentir necessidade de formação tem liberdade para propor. Este ponto da formação é apresentado por Malmi & Brown (2008) na sua tipologia de controlos culturais, apesar dos mesmo admitirem que a formação pode ser entendida como um controlo administrativo. Deste modo, neste relatório de estágio entende-se que o grande propósito da formação se enquadra com os controlos administrativos e num segundo plano com os controlos culturais. Durante o estágio, foi possível verificar que colaboradores recém-chegados realizaram ações de formação, nomeadamente no que diz respeito ao funcionamento dos programas e *softwares* que iriam utilizar. Contudo, o Entrevistado E refere que não lhe foi dada qualquer tipo de formação específica, dado que a sua tipologia de trabalho difere de projeto para projeto, pelo que o seu processo de aprendizagem derivou

²⁸ Consultado internamente.

²⁹ Consultado internamente.

maioritariamente da experiência. Foi realizada ainda uma questão acerca da existência de algum tipo de parceria com alguma instituição de educação, onde o Entrevistado A mencionou que existe uma parceria com a associação Terras de Santa Maria e mais recentemente com a Área Metropolitana do Porto com vista a garantir o plano de formação. Para além disto, acrescentou que existe sempre a possibilidade de realizar outras parcerias com entidades especialistas dependendo das necessidades.

Estratégia e Planeamento

Relativamente a esta componente, pretendeu-se entender que tipo de estratégia e planeamento existia na organização e como é que estes eram comunicados pela organização e até mesmo ao cidadão. Tal como esperado, foi identificado o documento do Plano e Orçamento anual, onde estão planificadas todas as atividades das diversas unidades orgânicas da instituição. Este Plano e Orçamento, e tal como referido pelos Entrevistados B e C, tem duas perspetivas: a perspetiva política, que se traduz no planeamento macro do projeto eleitoral; e a perspetiva técnica, que é caracterizada pelos entrevistados como a súmula de todas as intenções dos diversos serviços com vista a atingir os seus objetivos, em termos financeiros e não financeiros, sendo esta elaboração sempre num panorama plurianual. É deste modo, e referenciando Malmi & Brown (2008), que se verifica a existência de planeamento de curto e de longo prazo, sendo este longo prazo um período que no limite atinge o fim da legislatura.

Para a verificação do exposto, consultou-se este documento no *site* do Município de Santa Maria da Feira³⁰ (tal como exigido por lei³¹) onde se verificou que este abarca: a apresentação do orçamento, onde são provisionadas as receitas e as despesas do período seguinte; as propostas dos partidos da oposição com representação nas assembleia municipal; o planeamento de cada pelouro até ao final do ciclo político, sendo este planeamento feito maioritariamente em termos não financeiros; o enquadramento legal da execução do

³⁰ Consultado no *site* <https://cm-feira.pt/web/guest/orcamento-municipal> no dia 7 de junho de 2022.

³¹ O n.º2 do artigo n.º79.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, prevê que “As autarquias locais, as entidades intermunicipais, as entidades associativas municipais e as entidades do setor empresarial local disponibilizam no respetivo sítio eletrónico os documentos previsionais e de prestação de contas (..) nomeadamente: a) A proposta de orçamento apresentada pelo órgão executivo ao órgão deliberativo; b) Os planos de atividades e os relatórios de atividades dos últimos dois anos; c) Os planos plurianuais de investimentos e os orçamentos, os quadros plurianuais de programação orçamental, bem como os relatórios de gestão, os balanços e a demonstração de resultados, inclusivamente os consolidados, os mapas de execução orçamental e os anexos às demonstrações financeiras, dos últimos dois anos; d) Os dados relativos à execução anual dos planos plurianuais.”

orçamento municipal; o orçamento e plano orçamental plurianual; o plano plurianual de investimentos (PPI); e o plano de atividades municipal (PAM). Este documento tem indicações legais previstas na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e no Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro³² em matéria dos princípios e regras orçamentais. Para além disto, neste documento estão apresentados alguns elementos contabilísticos tais como as demonstrações financeiras, o mapa de transferências para juntas de freguesia ou ainda o orçamento da empresa municipal Feira Viva e da Sociedade de Turismo de Santa Maria da Feira. Portanto, verifica-se que o Plano e Orçamento, enquanto principal documento estratégico do município, agrupa a vertente financeira e não financeira do planeamento realizado. A utilização deste tipo de SCG formais e tradicionais vai alinhado à premissa de Chenhall (2007) ao considerar que organizações de grande dimensão, que possuem uma estrutura descentralizada, são associadas ao uso deste tipo de controlos. Esta relação evidencia a resposta a uma das perguntas de Ferreira & Otley (2009), nomeadamente de como é que a estrutura organizacional influencia o processo de gestão estratégica. Além do mais, foi possível verificar no documento a existência de iniciativas de democracia participativa, como o caso do projeto “*Urbact – Active Citizens*”, o que evidencia práticas alusivas ao NPS.

Foi ainda questionado que outro tipo de planeamento existia na organização, mesmo que fosse informal, onde foi referido pelo Entrevistado B que o planeamento não está vertido na totalidade no Plano e Orçamento ou pelo menos as questões mais práticas. Estas vão existindo de forma quase individual em termos processuais, dando o exemplo do projeto do atendimento único municipal previsto no Plano e Orçamento de 2022, que vai para além do que é lá mencionado. Para além disto, e fazendo a associação do CG à tecnologia, o Entrevistado D refere que o nível tecnológico em todo o município não é o mesmo, pelo que admite que poderá haver planeamento informal nessas estruturas. Adicionalmente, o mesmo frisa que, para além de existir uma crescente absorção dos *softwares* no SCG, a abrangência do município é extensa e consequentemente as suas competências, pelo que ao nível mais operacional poderá haver planeamento empírico não formalizado através de documentos. A importância da introdução das novas tecnologias com vista a melhorar o serviço público foi abordada por Dunleavy et al. (2006), pelo que, nesse aspeto, o município está a ter uma evolução positiva.

³² Alterado pelo Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de abril.

Em seguida foi realizada uma questão sobre a forma como este planeamento é comunicado à organização. Aqui houve uma forte ênfase por parte de todos os entrevistados que este é público e que, portanto, pode ser consultado por qualquer colaborador ou cidadão. Independentemente disto, é referido pelos Entrevistados B e C que na elaboração do Plano e Orçamento existe a colaboração de todos os serviços, pelo que a comunicação, numa primeira fase já ocorre por esse meio. Isto enquadra-se numa abordagem *bottom-up* parcial, dado que não foi encontrada evidência para o envolvimento de todos os níveis da organização no contexto de planeamento. Após a finalização do documento, este é enviado pela divisão financeira a todos os serviços, sendo que não foi esclarecedor a existência de uma posterior comunicação às unidades orgânicas inferiores. Enquanto membro de hierarquia inferior, o Entrevistado E refere que o referido documento não lhe foi comunicado. No entanto, realça que isto pode dever-se ao facto de as suas funções serem transversais e de não existir um planeamento no seu serviço. Ferreira & Otley (2009) e Merchant & Van der Stede (2017) consideram que esta ineficiente comunicação interna se pode traduzir na ausência de direção dos colaboradores para a estratégia geral. Para além disto, o Entrevistado D considera que o Plano e Orçamento é um documento que exige algum conhecimento técnico para o interpretar, o que pode ser um entrave à comunicação clara e objetiva do planeamento e estratégia tanto aos colaboradores com menor conhecimento técnico, como aos próprios munícipes. Contudo, a parte do planeamento que é realizada maioritariamente em termos não financeiros, considera-se que é feita com clareza e é de acessível compreensão a todos os cidadãos e colaboradores.

Dado os recentes ambientes de incerteza procurou-se entender se existia a possibilidade de revisão orçamental, sendo que as respostas foram positivas, tal como se pode comprovar pelo artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 243/79, de 25 de julho. Esta revisão acaba por ultrapassar parcialmente a crítica de Hansen et al. (2003) e Hartmann et al. (2021) ao considerarem como fraqueza dos orçamentos a sua limitada capacidade de resposta em ambientes de incerteza. Considera-se parcial porque é um processo sujeito à burocracia e à legislação, que acaba por criar inércia à sua flexibilidade e rapidez de resposta.

KPIs

Relativamente aos KPIs, pretendeu-se compreender que medidas financeiras ou não financeiras eram utilizadas no Município com vista a avaliar o sucesso dos objetivos, fatores-chave e da estratégia e planeamento. Para isto, foi questionado objetivamente a que medidas

de desempenho o município dava maior destaque para avaliar o desempenho da organização, pelo que foram explicitadas duas dimensões: organizacional e financeira. Quanto à organizacional, o Entrevistado D refere que existem medidas quantitativas e qualitativas, traduzidas por intermédio de indicadores provenientes do SGQ. Além do mais, o Entrevistado B identifica como medidas de *performance* chave a satisfação dos clientes (medida através de indicadores e inquéritos), o número de reclamações, a rapidez de resposta, entre outras medidas que são monitorizadas e que se encontram alinhadas com o definido nos fatores chave para o sucesso. Aqui, é perceptível uma forte referência ao cidadão e à sua satisfação, o que faz referência ao NPS. De referir ainda que esta satisfação de clientes não engloba somente os clientes externos (cidadãos), mas também os clientes internos, dado que na divisão da contratação pública e dos recursos humanos existem “clientes”, sendo por isso importante monitorizar a prestação desse serviço.

Passando à dimensão financeira, houve a referência por parte dos Entrevistados A, B e C da necessidade do reporte financeiro a entidades como a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) e o Tribunal de Contas, onde existem metas a cumprir, como o prazo médio de pagamento, a boa execução financeira, o nível de endividamento, entre outras. Relativamente a isto, decidiu-se consultar o anuário financeiro dos municípios portugueses, o qual representa uma referência na avaliação da eficiência da utilização dos recursos públicos por parte da administração local. Neste documento é realizado um *ranking* global da eficiência financeira que engloba nove grandes indicadores: índice liquidez; razão entre os *Earnings Before Interest, Taxes, and Amortization* (EBITDA) e os rendimentos operacionais; peso passivo exigível no ativo; passivo por habitante; taxa de cobertura financeira da despesa realizada no exercício; grau de execução do saldo efetivo; índice de dívida total; índice de superavit; e impostos diretos por habitante. É ainda possível verificar no relatório de gestão de 2021, elaborado pelo município, a importância do equilíbrio orçamental e da sua análise, bem como dos níveis de endividamento, que, como referido pelo Entrevistado E, já foi um problema no passado. Adicionalmente, constatou-se que a monitorização do planeamento e a estratégia da organização é realizada a dois níveis: pelos serviços e pela divisão financeira e gestão patrimonial. Diariamente esta última acompanha a execução física do plano e vai fazendo alertas aos serviços, se necessário. Trimestralmente são disponibilizados documentos da execução por pelouro, para além de que é necessário divulgar à assembleia municipal essa informação financeira em todas as sessões ordinárias, pelo que, existe a divulgação ao órgão executivo (divulgação interna) e posteriormente ao deliberativo (divulgação externa).

Para além disto, pretendia-se compreender de que forma estes KPIs se relacionavam com a estratégia, nomeadamente se essas medidas se adaptavam de acordo com a estratégia ou se tendiam a ser as mesmas, pelo que foram dadas duas respostas distintas. Por um lado, o Entrevistado A considera que efetivamente se adaptam de acordo com a estratégia e o ciclo eleitoral, enquanto o Entrevistado B considera que muitas vezes as medidas são difíceis de definir e de quantificar, pelo que existe uma tendência para a não alteração das mesmas, a não ser que existam alterações significativas ao nível da estratégia. Por último procurou-se entender se na ótica dos entrevistados existiam dimensões na organização para as quais não existiam medidas de desempenho e que acreditassem que seria importante, tal como sugerido por Ferreira & Otley (2009). As respostas foram coerentes, na medida em que os entrevistados não conseguiram particularizar uma dimensão, dado que é específico de cada unidade orgânica. A exceção foi o Entrevistado D que referiu que existem partes da estrutura em que se verifica um défice na utilização de indicadores, como é o caso da unidade orgânica das obras municipais.

Definição de Metas

A definição de metas encontra-se intimamente relacionada com a componente anterior, uma vez que se traduz no nível de desempenho necessário para atingir os KPIs. Relativamente a este ponto, quanto às medidas internas foi referido pelo Entrevistado A que existe uma perspetiva dinâmica, ou seja, uma constante adaptação daquilo que é medido e das suas metas. Portanto, entende-se que existe uma tentativa gradual de melhoria do que é alcançado, apesar de não existir um método ou imposições legais a esse nível. Por outro lado, a nível externo, os Entrevistados B e C referem que as metas advêm daquilo que são as indicações externas, tendo o Entrevistado C particularizado os indicadores contidos no anuário financeiro dos municípios portugueses que têm referências a este nível. Apesar do objetivo de um município não ser a prossecução do lucro (reiterado pelo Entrevistado C), avaliar a saúde financeira da instituição representa um fator importante para que esta atinja os seus objetivos, nomeadamente a sua missão, visão, fatores chave para o sucesso e o próprio planeamento e estratégia.

Avaliação de Desempenho

Nesta componente pretendeu-se compreender os processos que o município utiliza para avaliar o desempenho individual, de grupo e organizacional. Respeitante ao processo de

avaliação individual, os entrevistados reconheceram o SIADAP como o instrumento que define objetivos individuais e de equipa, para todos os níveis da organização (apesar de não ter sido encontrada evidência para objetivos de grupo). Os Entrevistados B e D consideram que existem tanto medidas quantitativas como qualitativas no processo de avaliação, apesar do Entrevistado D admitir que são maioritariamente quantitativas. Contudo, acredita-se que a predisposição para a escolha de medidas quantitativas ou qualitativas depende da função em causa, dado que o Entrevistado E refere que as suas medidas são de cariz qualitativo, visto que é o tipo de medida que melhor se enquadra nas suas funções. Para a definição dos objetivos, o mesmo entrevistado considera que existe uma reflexão na identificação daquilo que é mensurável e não subjetivo, com vista a que o sucesso dos seus objetivos seja dependente das ações dos indivíduos. No entanto, os Entrevistados B, D e E admitem que determinados objetivos não dependem das ações dos colaboradores, na medida em que existem componentes externas que influenciam o sucesso destes. Para além disto, o Entrevistado D menciona que os membros do executivo definem a missão e a visão e o planeamento e o orçamento, que se traduzem em objetivos que vão descendo na estrutura. Existe uma relação bilateral entre os objetivos organizacionais e os objetivos individuais, na medida em que é realizada uma interpretação dos objetivos que vêm hierarquicamente (de cima para baixo), com o objetivo de ajudar a cumprir os objetivos macro (de baixo para cima). De facto, os diferentes SIADAPs operam de forma integrada, pelo que é necessário a harmonia entre os objetivos definidos no planeamento e na gestão do serviço, bem como na carta de missão dos membros superiores, com os objetivos definidos pelos restantes dirigentes e colaboradores.

Visto isto, procurou-se explorar mais a fundo o sistema de avaliação de desempenho individual (SIADAP 1 e 2). Para isto, perguntou-se aos entrevistados quando é que este instrumento foi implementado e se teve alguma ajuda externa, onde referiram que este entrou em funcionamento no primeiro momento após a legislação o obrigar, nomeadamente pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro. O Entrevistado D refere ainda que houve a contratação de especialistas e que se recorda que na altura existiram formações nesse sentido. Para além disto, procurou-se saber qual a opinião dos entrevistados em relação ao SIADAP, nomeadamente se o consideravam um instrumento restritivo de controlo ou se, por outro lado, uma ferramenta potenciadora do desenvolvimento das competências profissionais dos colaboradores. Quanto a isto, verificou-se uma convergência de opiniões: o SIADAP, na sua estrutura atual, representa um sistema restritivo e redutor. A principal crítica depreendeu-se

com a existência de quotas, ou como se refere o artigo 75.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, “Diferenciação de desempenhos”, que limita a atribuição de avaliações qualitativas relevantes e excelentes³³. Esta limitação acaba por não diferenciar o mérito de todos os trabalhadores dado que, mesmo que se tenha prestado um bom serviço no município ou se tenha atingido ou até superado os objetivos definidos, existe a possibilidade de não se ser reconhecido pela existência de um número limitado de classificações superiores. Esta evidência já tinha sido revelada no trabalho de Peixoto (2009), ao que se passa a citar: *“O sistema de quotas parece ser uma questão sensível, pois colide com atos e práticas injustas. As quotas pretendem instituir uma rutura cultural com os mecanismos anteriores que eram praticamente automáticos. Não só o conteúdo das novas regras é relativamente radical, como também, e sobretudo, a forma de implementação não tem sido pacífica, o que tem contribuído para a grande resistência em torno desta mudança”*. De referir ainda que o Entrevistado A e D consideram que o SIADAP representa uma medida economicista por parte do Estado português, com o objetivo de refrear despesa, nomeadamente a forma de pagar aos seus funcionários.

Deste modo, os Entrevistados B e E revelam que existe um acordo informal, em que a atribuição de classificações é realizada por rotatividade, com vista a não criar conflitos na atribuição de notas, dado que este sistema de avaliação tem influência nas carreiras públicas. Uma outra desvantagem apontada a este sistema, e tal como referido pelo Entrevistado D, é a sua periodicidade bienal (trabalhadores), uma vez que atualmente se vive num ambiente de constante mudança. Para além disto, o Entrevistado A menciona que um outro problema associado ao SIADAP se depreende com as notas negativas, nomeadamente a classificação “inadequado” que acaba por gerar um forte processo burocrático em termos de plano de reabilitação e de recurso da decisão, pelo que se acaba por desistir da ação. É deste modo, que os entrevistados identificaram desvantagens que tornam o sistema de avaliação de desempenho do município ineficiente, na medida em que este tem um efeito perverso ao não funcionar na prática. De facto, esta situação já tinha sido referida por Hughes (2003) ao mencionar que a avaliação de desempenho não se deve tornar uma simples atividade de cumprimento de objetivos, mas sim uma atividade que promova alterações no setor público, algo que não configura com a evidência deste estudo de caso. Isto não implica que os

³³ Segundo os artigos 37.º e 50.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, é possível atribuir aos avaliados três níveis de qualificações qualitativas, nomeadamente: inadequado, adequado e relevante. Os colaboradores abrangidos pelo SIADAP 3 têm ainda a possibilidade de ser avaliados com a classificação excelente caso cumpram os requisitos impostos no artigo 51.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

entrevistados não concordem com a existência de um sistema formal de avaliação de desempenho, contudo a forma como ele está atualmente desenhado acaba por não ser aceite.

Existe, portanto, a evidência ao já referido por Pollitt (2001) ao considerar que a concretização efetiva das reformas do NPM não é linear, na medida em que existe um *lag* temporal entre a implementação e as suas repercussões na prática. Isto associado ao *decoupling* (dissociação) entre a formulação teórica e a sua concretização na prática, podem ser duas das razões para justificar o processo de implementação insatisfatório do SIADAP (Peixoto, 2009). De referir ainda que a cultura organizacional é considerada mais coesa do que quaisquer outros controlos hierárquicos (Peixoto, 2009), pelo que isto pode exigir tempo de adaptação, sem ter em conta eventuais resistências por partes dos colaboradores, como é possível comprovar neste caso de estudo. A evidência encontrada neste relatório de estágio vai alinhada com os resultados de Peixoto (2009), Alves (2012) e Moreira (2014) que consideram ainda que o SIADAP se assume como um instrumento de avaliação de desempenho orientado por resultados (quantitativos), com limitações e fortemente contestado. Peixoto (2009) refere ainda que a ambiguidade dos objetivos e a dificuldade de identificar indicadores plausíveis e quantificados é um desafio que distancia a avaliação de desempenho do seu carácter claro e objetivo.

Deste modo, procurou-se perceber se os entrevistados tinham sugestões para tornar o sistema de avaliação de desempenho individual mais eficiente. Assim, foram mencionadas duas grandes opções: a eliminação das quotas; e consequentemente a existência de um sistema que permitisse a realização da avaliação de desempenho de forma objetiva e imparcial ou pelo estabelecimento de objetivos mais desafiantes. O Entrevistado A vai mais longe, referindo que deveria ser dada maior autonomia à administração local, nomeadamente ao executivo na definição das políticas de recursos humanos. Considera que existe o perigo de se politizar a definição de objetivos, contudo refere que teriam de ser encontrados instrumentos para que não houvesse essa interferência política. Adicionalmente, existe a menção por parte do Entrevistado B à adoção de prémios de produtividade, pelo que, como referido anteriormente, teria de existir um processo equilibrado entre o mérito e o possível descomedimento. Segundo Peixoto (2009), a solução para ultrapassar este problema passa pela utilização, de forma complementar, de outros tipos de controlo, nomeadamente de carácter cultural, através da promoção de valores e da motivação dos trabalhadores, uma vez que os controlos de cariz formal e de diagnóstico nem sempre se adequam às instituições

públicas (Ouchi, 1979), principalmente quando se verifica o fenómeno de *decoupling*, que torna os controlos pouco precisos e creíveis (Peixoto, 2009).

Quanto à avaliação do desempenho organizacional, e tal como mencionado na componente planeamento e estratégia, houve a menção por parte dos Entrevistado A e B da existência de um mapa de monitorização por serviços onde estão definidos objetivos por serviços em termos de execução orçamental, complementado por reuniões trimestrais com vista ao acompanhamento do nível de execução desses mesmos objetivos. Ao contrário do esperado, não houve referência ao SIADAP 1 ou ao QUAR, o qual representa um instrumento para a avaliação do desempenho dos serviços, composto por várias das componentes referidas anteriormente, nomeadamente pela necessidade de definição da missão do serviço, dos objetivos estratégicos, dos indicadores de desempenho e das respetivas metas de concretização tal como disposto no artigo 10.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro. Para a verificação da existência do QUAR, decidiu-se consultar o *site* do município, tal como indicado pelo n.º5 do artigo 10.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, que aponta que o “*QUAR é objeto de publicação na página eletrónica do serviço*”. No entanto, não foi encontrado qualquer documento alusivo à avaliação dos serviços e mais especificamente o próprio QUAR, nem dos resultados da avaliação, tal como indicado pelo n.º1 do artigo 25.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, tendo neste âmbito sido encontrado somente os resultados do SIADAP 3 de 2018 e 2020³⁴. Para além disto, considera-se integrante da avaliação organizacional os processos integrantes dos KPIs enunciados, quer em termos organizacionais, quer em termos financeiros.

Sistemas de Recompensa

Relativamente aos incentivos e recompensas que os colaboradores do município podem receber pelo sucesso dos seus objetivos, foi referido pelos entrevistados que a existência dos mesmo se limita ao que é permitido por lei. Em termos financeiros, houve referência pelo Entrevistado D à possibilidade de alteração de posicionamento remuneratório por intermédio do sistema de avaliação de desempenho. Para isto, e tal como disposto no n.º7 do artigo 156.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, existe a possibilidade de “*alteração obrigatória para a posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que o trabalhador se encontra (...) quando aquele (...) tenha acumulado 10 pontos nas avaliações do desempenho*”, sendo que

³⁴ Consultado no *site* <https://cm-feira.pt/web/guest/siadap> no dia 31 de agosto de 2022.

cada classificação excelente representa seis pontos; a classificação relevante, quatro pontos; a classificação adequada, dois pontos; e a classificação inadequada, dois pontos negativos. Isto faz alusão ao referido por OECD (1994, 1997), ao considerarem que as medidas de desempenho só têm utilidade se forem acompanhadas por consequências dos resultados obtidos, nomeadamente de um sistema de recompensas. Para além disto, e como mencionado pelo Entrevistado A, a Lei prevê ainda alterações do posicionamento remuneratório por opção gestionária, tal como previsto no artigo 158.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho. No entanto, este considera que isto pode ser limitador e “criar injustiças”, pelo que acaba por não ser utilizado.

Houve ainda a referência, em termos não financeiros, à majoração de um dia de férias por cada 10 anos de antiguidade, que acaba por não ter impactos no vencimento e não se relaciona com a avaliação de desempenho, tal como disposto no artigo 173.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro. Para além disto, os Entrevistados D e E mencionam que é dado o incentivo emocional, com vista a manter os colaboradores motivados, através do encorajamento para a continuação da prestação de um bom serviço. Por outro lado, é mencionada pelos Entrevistados A e D a possibilidade de penalizações provenientes da avaliação de desempenho, nomeadamente quando um colaborador obtém a classificação inadequada. A obtenção desta nota resulta num processo em que é necessário identificar as necessidades de formação e um plano de desenvolvimento profissional com vista a melhorar o desempenho do colaborador, tal como disposto no artigo 53.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro. Contudo, o Entrevistado A refere que o grau de burocracia do processo ou a desautorização superior para não prosseguir com o mesmo acaba por não colocar esta possibilidade em prática.

Sistemas, Redes e Fluxos de Informação

Relativamente a esta componente procurou-se compreender que tipo de sistemas, redes e fluxos de informação existem no município e qual a sua utilidade. As respostas a estas perguntas depreenderam-se muito com o caso específico de cada entrevistado, nomeadamente os programas/*softwares* que utilizam nas suas funções. Desta forma, foram identificados programas mais transversais ao município, como o *Sigma-flow* da *Medidata* para a gestão documental e programas mais específicos que se enquadram com a área, como o caso das obras públicas, contratação pública, resíduos e sólidos urbanos, o SNC-AP, entre outros, que acabam por se estruturar num pacote de sistemas tal como referido em Ferreira

& Otley (2009). Adicionalmente, era esperado que as pastas partilhadas também fossem identificadas nesta componente, mas isto não se verificou. Na verdade, e dada a experiência no estágio, foi possível identificar que as pastas partilhadas se enquadram nesta componente por permitirem a concentração de informação e a partilha da mesma por diversos colaboradores, resultando numa dinâmica interativa do sistema. Também era de esperar que o *site* do município fosse identificado, na medida em que é um meio utilizado para a comunicação tanto ao cidadão, como aos próprios colaboradores, como é o caso, por exemplo, do Plano e Orçamento anual e outros documentos. Para além disto, e numa vertente mais atual, as redes sociais também se apresentam como uma ferramenta efetiva na comunicação aos munícipes. Por fim, dada a experiência do estágio, foi possível verificar que o acesso às funcionalidades dos sistemas e *softwares* se encontrava dependente das funções dos colaboradores, pelo que quando determinada funcionalidade não era útil aos mesmos, esta encontrava-se bloqueada.

De referir que alguns destes programas permitem a obtenção de *feedback information* através da identificação de erros, permitindo a sua correção, e de *feed-forward information*, na medida em que a informação é utilizada para recriar a estratégia e o planeamento, promovendo assim a aprendizagem organizacional. Exemplo disto são as reuniões trimestrais que ocorrem no âmbito da monitorização dos objetivos dos diversos serviços onde, após a identificação da situação atual de cada indicador e de potenciais desvios (*feedback information*), são discutidas e encontradas soluções com vista a atingir o objetivo, passando por vezes pela alteração da estratégia para os atingir (*feed-forward information*). O Entrevistado E deu o exemplo do controlo das telecomunicações (função realizada no estágio), onde é permitido identificar desvios acentuados nos consumos e consequentemente adotar medidas para corrigir esses desvios. De referir que foi possível durante o estágio tornar este processo mais ágil e automatizado, dado que anteriormente a análise de dados era realizada em mapas de *Excel* através da introdução manual de milhares de dados, sendo que a inserção de um valor errado poderia levar a uma revisão total dos dados introduzidos até o erro ser encontrado, o que representava uma atividade bastante dispendiosa de recursos. Pretendeu-se ainda entender se a organização estruturava esta informação em algum tipo de processo de gestão como *Balanced Scorecard* ou *Tableau the Board*, contudo observou-se que o município não utiliza nenhuma destas ferramentas, tal como mencionado pelo Entrevistado C. Ainda neste ponto, pela recolha de dados por intermédio das entrevistas, conseguiu-se identificar o mapa de monitorização referido anteriormente, onde a informação é estruturada e exposta e

complementada com os resultados da monitorização e possíveis alterações a esses objetivos/ações.

Uso dos SCG

Quanto ao uso do SCG, como referido na secção da metodologia, decidiu-se não abordar esta componente nas entrevistas, dado que é uma componente mais abstrata e que necessita de um enquadramento teórico, pelo que se considerou que seria difícil obter respostas adequadas. Deste modo, pretende-se responder a esta questão com a evidência retirada nas restantes componentes, sendo que para esta avaliação usar-se-á os diferentes usos conceptualizados por Simons (1995), nomeadamente o uso de diagnóstico e o uso interativo. Para além disto, também se irá recorrer às dimensões de Broadbent & Laughlin (2009), particularmente o seu uso transacional e relacional.

De forma abrangente considera-se que o uso de diagnóstico é predominante no município, principalmente ao nível dos controlos administrativos, planeamento e estratégia e a definição das medidas de desempenho, a sua avaliação e os sistemas de recompensa. Além do mais, o uso transacional também se evidencia dado que existe um nível elevado de especificação dos objetivos e das medidas de desempenho, bem como dos processos, tal como seria de esperar dada a natureza pública e legislativa que rege o município. No entanto, verifica-se um pouco de uso interativo em alguns controlos, tal como visto ao longo desta secção. Particularmente, a monitorização da execução do planeamento e orçamento, a nível interno, é realizada em parte através de reuniões onde são discutidos os níveis de execução, detetados desvios e debatidas soluções com vista a resolver esses erros. Para além disto, no processo de avaliação de desempenho, aquando da definição das suas medidas, isto é realizado através da comunicação presencial entre o avaliador e o avaliado, onde são discutidos quais as medidas/indicadores mais assertivos para avaliar o desempenho, tendo em conta as suas funções. Posteriormente é realizado o balanço dessa avaliação com vista a identificar lacunas e potenciais de desenvolvimento, sendo isto realizado também de forma interativa. Foi ainda identificado ao nível dos incentivos e recompensas, o uso interativo do mesmo, visto que perante as limitadas recompensas a atribuir aos colaboradores pelo bom desempenho, os incentivos emocionais têm lugar nesta componente.

Alterações dos SCG

Quanto à penúltima componente pretendeu-se compreender as alterações no SCG que os entrevistados consideravam mais relevante nos últimos anos, pelo que se identificou duas perspetivas: interna e externa. Quanto à interna, houve a referência por parte dos Entrevistados B e D da norma de controlo interno que teve a última revisão em 2015 e que está novamente a ser revista, pelo que se espera que a versão mais atualizada seja divulgada ainda no corrente ano de 2022. Apesar disto, o Entrevistado D considera que seria mais adequada uma revisão permanente, dada a constante mutação da conjuntura. Além do mais, o Entrevistado B refere que o processo de certificação da qualidade foi um passo importante no município, na medida em que os fez repensar nos métodos de gestão e na forma de os abordar, definindo-se novas linhas de orientação. De igual forma, o Entrevistado E mencionou que a transferência do controlo de custos de despesas correntes como a eletricidade, gás e água (realizado por este no passado) passou a ser realizado pela contabilidade analítica, dado que passou a ser possível afetar os custos diretamente ao centro de custo específico. O Entrevistado A considera que não lhe é possível responder de uma forma global, contudo reconhece que houve algumas alterações nas suas funções com vista a tornar os processos mais ágeis, enquanto o Entrevistado C não considera que tenha havido grandes alterações nas suas funções. Relativamente à mais-valia destas, o Entrevistado A refere que as alterações ocorrem de acordo com as necessidades, pelo que estas representaram efetivamente valor acrescentado na sua ótica. Quanto à perspetiva externa, esta engloba todas as alterações legislativas, pelo que o município, nesse âmbito, anda a “reboque” daquilo que é imposto legalmente, tal como referido pelo Entrevistado D, contudo não foi referido nenhum exemplo digno de destaque. Era de esperar a referência ao SNC-AP, dado que representou uma reforma que teve impactos ao nível orçamental, da transparência e *accountability* pública e do controlo, contudo não houve menção a esta alteração relativamente recente.

Força e Coerência

Por último, procurou-se compreender se os entrevistados consideravam que as diversas componentes expostas durante a entrevista se encontravam interligadas, referindo-se como exemplo se consideravam que os KPIs se encontravam alinhados com a estratégia e esta por sua vez alinhada com a missão e visão do município e se os sistemas de informação interligavam todas estas. Os Entrevistados A, B e D consideram que sim, contudo o

Entrevistado A refere que por vezes existem alterações em termos de prioridades, execução de obras, entre outros. Isto leva a que a estratégia tenha de ser adaptada e dá o exemplo do período da pandemia da Covid-19 onde isso efetivamente aconteceu. Este período teve também impactos ao nível da avaliação de desempenho, dado que aquilo que estava previsto para 2020, em muitos casos, não foi cumprido, pelo que foi necessário a alteração dessas medidas. Relativamente às medidas de desempenho individual, os Entrevistados C e E consideram que o sistema de avaliação de desempenho individual não tem em conta a estratégia. Para além disto, e relativamente ao SCI, que pode ter influência no desempenho individual, o Entrevistado C menciona que a visão do Município se altera de quatro em quatro anos e, não sendo o SCI atualizado com essa periodicidade, é difícil que ambos estejam em sintonia. No entanto considera-se que a necessidade de revisão provém maioritariamente da atualização dos processos, do que propriamente da alteração da visão do município, a não ser que essa alteração seja significativa.

Na verdade, a discussão desta componente revela-se um desafio, dado que é necessário um conhecimento organizacional profundo. Independentemente disto, considera-se que existe uma interligação entre a missão e a visão, e consequentemente os fatores chave para o sucesso, com o planeamento e a estratégia, na medida em que a definição de todas estas componentes encontra-se alinhada com aquilo que o executivo pretende para o seu ciclo eleitoral. Apesar do planeamento não ser apenas definido pelo executivo, este representa uma extensão dos objetivos macro que são determinados. Devem estar previamente definidos os níveis de competências necessários, bem como as políticas e procedimentos, com vista a que exista um alinhamento de incentivos com a organização e os seus objetivos. Além do mais, o aumento de competências do município e consequentemente a sua maior abrangência, que se traduz num maior grau de descentralização, promove a necessidade da existência de controlo e, posteriormente, da interligação entre todas as componentes integrantes nos SCG. Este assunto já tinha sido abordado na componente dos controlos administrativos, contudo também se revela importante na presente componente.

Relativamente às medidas de desempenho organizacionais, não ficou clara a relação entre estas e a estratégia, nomeadamente em termos de adaptação a novas estratégias, apesar de se ter encontrado evidência que, perante alterações significativas no âmbito da estratégia, estas medidas também se alteram. Apesar disto, relativamente às medidas de avaliação de

desempenho em termos de execução orçamental, considera-se que existe uma relação explícita e objetiva com aquilo que está definido no Plano e Orçamento anual. De modo oposto, ao nível da avaliação do desempenho individual, acredita-se que as interligações não são tão fortes, nomeadamente pela credibilidade que este tem junto dos colaboradores do município. Apesar de aparentemente existir um esforço para que os objetivos definidos a nível individual se traduzam e ajudem a cumprir os objetivos organizacionais, tal como referido pelo Entrevistado D na componente da avaliação de desempenho e apesar de estarem previstos processos de avaliação a dois níveis da estrutura organizacional (dirigentes e trabalhadores), a ineficiência do instrumento e a sua utilização forçada acaba por romper a ligação com as componentes anteriores e a componente seguinte, sistemas de recompensa, que não obstante a sua relação teórica, se revela também um sistema ineficiente na motivação dos colaboradores (motivação extrínseca ineficiente). Existe a perceção que os colaboradores não realizam as suas funções com vista ou com a preocupação de atingir os objetivos e muito menos de superá-los, mas sim porque é o seu trabalho (motivação intrínseca). Adicionalmente, considera-se que os sistemas, redes e processos de informação que o município utiliza têm uma forte e coerente interligação com as restantes componentes do SCG, dado que estes disponibilizam as informações necessárias para a operacionalidade do município. Como referido pelo Entrevistado D, a absorção dos sistemas e softwares é cada vez maior, pelo que é de esperar esta tendência crescente numa perspetiva de modernização administrativa e de processos, o que permite um nível de resposta mais rápido, ágil e flexível.