



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

**Avaliação de estilos de liderança na administração pública portuguesa:
contributos para a definição de políticas públicas de recrutamento e de
desenvolvimento de líderes**

Elisabete da Conceição Martins Fialho

Doutoramento em Políticas Públicas

Orientadoras:

Doutora Maria José Sousa, Professora Auxiliar (com agregação)
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Doutora Ana Maria da Palma Moreira, Professora Auxiliar
ISPA - Instituto Universitário

Setembro, 2023



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Sociologia e Políticas Públicas

**Avaliação de estilos de liderança na administração pública portuguesa:
contributos para a definição de políticas públicas de recrutamento e de
desenvolvimento de líderes**

Elisabete da Conceição Martins Fialho

Doutoramento em Políticas Públicas

Júri:

Doutor Helge Jorgens, Professor Associado,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa (presidente do júri)

Doutora Luciana Barbieri, Professora Pesquisadora,
FCR - Faculdade Católica de Rondônia

Doutor Damasceno Dias, Professor Associado Convidado,
ISCSP - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Doutora Maria Asensio, Professora Associada Convidada,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Doutora Maria José Sousa, Professora Auxiliar (com agregação), ISCTE - Instituto
Universitário de Lisboa

Setembro, 2023

AGRADECIMENTOS

Desejo exprimir os meus agradecimentos a todos aqueles que, de alguma forma, permitiram que esta tese se concretizasse.

Em primeiro lugar à Professora Doutora Maria José Sousa, minha orientadora, pela manifestação de incondicional apoio e disponibilidade, pela compreensão por algumas dilações, pelo aconselhamento assertivo e pelo estímulo permanente, que muito contribuíram para aumentar o desafio e melhorar a profundidade e a clareza da investigação. Agradeço ainda o trato simples, correto e científico, com que sempre abordou as nossas reuniões de trabalho. Obrigada pela sua amizade e por ter acreditado em mim e nas minhas capacidades.

Em segundo lugar à Professora Doutora Ana Moreira, quero de uma forma imensa, expressar o meu muito obrigada...por tudo. Pela forma amiga e generosa com que sempre me incentivou e ajudou, e pelo estímulo sentido após cada conversa, sem nunca ter permitido que o desalento se instalasse, mesmo quando as coisas não corriam bem. Agradeço o seu profissionalismo e a sua dedicação em todos os momentos. Não esquecerei as tardes de sábado, muito bem passadas, a analisar os resultados obtidos.

Ao meu marido, o meu melhor amigo, pela força e sentido de humor nos momentos de fraqueza e dificuldades. Agradecer de forma incondicional pelo amor, pela presença constante, paciência e por fazer-me acreditar que posso mais do que imagino. E pela disponibilidade, para que eu tivesse tempo de realizar os meus sonhos, mesmo assumindo mais responsabilidades.

Ao meu pequenino, Diego, pelo seu sorriso contagiante que me dá alento e motivação para continuar a superar-me dia após dia.

Aos meus pais, pelo amor, carinho e atenção que sempre me deram. Por nunca deixarem que me faltasse nada e sempre me ajudarem a realizar os meus sonhos, que até agora já foram muitos e, mesmo não concordando com o caminho que escolhia, sempre fizeram questão de demonstrar o seu apoio.

Aos meus siblings, eles sabem quem são, por atenderem sempre a “linha desabafo” quando necessário. Estaremos sempre lá, os quatro, da forma que só nós sabemos.

Apesar de cansada, sinto que o meu percurso ainda está a começar. E será inspirador...

RESUMO

Este estudo relaciona a liderança com a perceção de políticas públicas de recrutamento, formação e avaliação de dirigentes da Administração Pública.

Foi realizado um inquérito aos trabalhadores da Administração Central do Estado, os líderes foram inseridos numa tipologia de liderança MLQ (Multifactor Leadership Questionnaire) (Bass & Avolio, 1983) e analisada a sua relação com a perceção de políticas públicas.

Os detentores de cargos de chefia põem em prática as políticas públicas existentes, diariamente, no seu trabalho. Para tal, necessitam assegurar que os liderados conhecem o que deve ser implementado e cumprem a sua parte, mantendo-se motivados. Os líderes transformacionais criam uma cultura altamente inovadora e positiva, estimulam e inspiram a sua equipa a alcançar resultados extraordinários, para que os organismos consigam atingir o desempenho desejado.

Os resultados indicam que o estilo de liderança predominante é a transformacional.

A perceção do estilo de liderança e a perceção de avaliação difere significativamente entre líderes e liderados. Em relação a ocupar uma posição de chefia superior ou intermédia, existem diferenças significativas apenas relativamente à perceção da liderança transformacional. Relativamente ao organismo, foram encontradas diferenças significativas na perceção de liderança transformacional, recompensas contingentes, *laissez-faire*, recrutamento, formação e avaliação. A associação entre estilo de liderança e políticas públicas é significativa, sendo essa relação moderada pelo facto de o participante ocupar ou não cargo de chefia.

Espera-se que o estudo contribua para ajudar os decisores políticos a tomar as decisões mais eficientes que permitam melhorar as condições dos trabalhadores e, conseqüentemente, o desempenho dos organismos.

PALAVRAS-CHAVE: tipos de liderança, políticas públicas, administração pública.

ABSTRACT

This study relates leadership to the perception of public policies for recruiting, training and evaluating Public Administration leaders.

A survey was carried out among workers in the Central State Administration, the leaders were inserted into an MLQ (Multifactor Leadership Questionnaire) leadership typology (Bass & Avolio, 1983) and their relationship with the perception of public policies was analysed.

The leaders put existing public policies into practice every day in their work. To do this, they need to ensure that followers know what needs to be implemented and do their part, remaining motivated. Transformational leaders create a highly innovative and positive culture, stimulate and inspire their team to achieve extraordinary results, so that organizations can achieve the desired performance.

The results indicate that the predominant leadership style is transformational.

The perception of leadership style differs significantly between leaders and subordinates, as well as perception of evaluation. Regarding occupying a top or middle management position, there are significant differences only in relation to the perception of transformational leadership. Regarding the organization where they work, significant differences were found in the perception of transformational leadership, contingent rewards, *laissez-faire*, recruitment, training and evaluation. The association between leadership style and public policies is significant and this relationship is moderated by whether or not the participant occupies a leadership position.

It is hoped that the study will contribute to helping political decision-makers make the most efficient decisions that will improve the conditions of workers and, consequently, the performance of organizations.

KEYWORDS: types of leadership, public policies, public administration

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO.....	1
Capítulo 1	9
Conceitos em liderança.....	9
1.1. Liderança Transformacional, Transacional e Laissez-faire	11
1.2. Gestão de Recursos Humanos.....	16
1.3. Performance Organizacional.....	19
1.4. Inovação	20
1.5. Sustentabilidade	22
1.6. Satisfação	24
Capítulo 2	29
Análise de Políticas Públicas	29
2.1. Administração Pública	29
2.1.1. Modelos de Reforma da Administração Pública.....	30
2.1.2. Administração Pública no Mundo e na Europa.....	41
2.1.3. Administração Pública em Portugal	51
2.1.4. Tipos de Administração Pública	66
2.2. Políticas Públicas	70
2.2.1. Recrutamento dos Cargos de Chefia	82
2.2.2. Formação dos Cargos de Chefia.....	94
2.2.3. Avaliação dos Cargos de Chefia	104
Capítulo 3	113
Plano de Investigação	113
3.1. Modelo de Investigação e Hipóteses.....	113
3.2. Metodologia	117
3.2.1. Questionário em Liderança	117
3.2.2. Questionário em Políticas Públicas	123
Capítulo 4	125
Análise dos resultados	125
4.1. Participantes	125
4.2. Procedimento de Análise de Dados	126
4.2.1. Análise Fatorial Exploratória	126
4.2.2. Análise Fatorial Confirmatória.....	128
4.2.3. Fiabilidade.....	130

4.2.4. Sensibilidade	130
4.3. Instrumentos.....	131
4.4. Estatística descritiva das variáveis em estudo	133
4.5. Associação entre as variáveis em estudo	137
4.6. Testes de hipóteses.....	137
4.7. Perceção de Políticas Públicas	153
4.7.1. Recrutamento Chefias	153
4.7.2. Recrutamento Outros Trabalhadores.....	154
4.7.3. Formação Chefias.....	155
4.7.4. Formação Outros Trabalhadores	156
4.7.5. Avaliação Chefias	157
4.7.6. Avaliação Outros Trabalhadores	158
4.8. Discussão	158
Capítulo 5	163
Sugestões de Políticas Públicas	163
5.1. Sugestões de Políticas Públicas: Recrutamento	164
5.1.1. Melhorar a atratividade do emprego público	164
5.1.2. Combate ao envelhecimento do emprego público	164
5.1.3. Revisão do estatuto remuneratório dos cargos dirigentes	165
5.1.4. Possibilidade de atribuição de prémios remuneratórios de acordo com os resultados.....	166
5.1.5. Valorização da competência e experiência no recrutamento	166
5.1.6. A transparência, imparcialidade e celeridade nos concursos	167
5.1.7. Combate à corrupção.....	168
5.2. Sugestões de Políticas Públicas: Formação	168
5.2.1. Formação incidir em áreas específicas adequadas ao cargo	168
5.2.2. Realização de inquéritos aos trabalhadores para definir as formações	169
5.2.3. Aumento da oferta formativa	169
5.2.4. A formação académica ser valorizada para progressão de carreira.....	170
5.2.5. Estabelecimento de protocolos com entidades externas	170
5.3. Sugestões de Políticas Públicas: Avaliação	171
5.3.1. Reformulação do SIADAP	171
5.3.2. Criação da avaliação 360º	172
5.3.3. Revisão de carreiras de chefia	172
5.3.4. Promover a autonomia dos trabalhadores	173

5.3.5. Encontrar novas formas (digitais) de controlo do desempenho	174
CONCLUSÃO.....	175
Limitações do Estudo.....	176
Sugestões para Futuras Investigações	177
FONTES	179
BIBLIOGRAFIA	181
ANEXOS	193
ANEXO A - QUESTIONÁRIO AOS LÍDERES	193
ANEXO B - QUESTIONÁRIO AOS LIDERADOS	196
ANEXO C – LICENÇAS	199
ANEXO D – QUESTIONÁRIO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS	201

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 – Pesquisa Scopus em Liderança	9
Figura 1.2 - Liderança no VOSviewer	10
Figura 1.3 - Fluxograma PRISMA	11
Figura 2.1 - Síntese dos Modelos de Reforma	41
Figura 2.2 - Peso do emprego público OCDE.....	43
Figura 2.3 – Peso do emprego público	44
Figura 2.4 - Atratividade do Setor Público	45
Figura 2.5 - População em teletrabalho.....	59
Figura 2.6 - Organograma da Administração Pública.....	66
Figura 2.7 - Conhecimentos do Governo	73
Figura 2.8 - SIEP Administração Pública	77
Figura 2.9 - Emprego na Administração Central	77
Figura 2.10 - Distribuição do emprego público	78
Figura 2.11 - Distribuição por tipos de administração	79
Figura 2.12 - Faixa etária dos trabalhadores na AP	80
Figura 2.13 - Evolução da faixa etária na AP	80
Figura 2.14 - Evolução da idade média por carreira	81
Figura 2.15 - Número de dirigentes na AP.....	81
Figura 2.16 - Evolução dos cargos de chefia por sexo.....	82
Figura 2.17 - Idade média dos dirigentes	82
Figura 2.18 - Cargos dirigente.....	85
Figura 2.19 - Cargos da Administração Central do Estado.....	90
Figura 2.20 – Entradas e saídas da Administração Central do Estado	91
Figura 2.21 - Tabela remuneratória - dirigentes – 2023.....	92
Figura 2.22 - Remunerações médias na Administração Pública Central	93
Figura 2.23 - Nível de escolaridade na Administração Pública	98

Figura 2.24 - Nível escolaridade na Administração Pública por sexo	99
Figura 2.25 - Nível de escolaridade por carreira na Administração Pública.....	100
Figura 2.26 - Nível de escolaridade dos dirigentes	101
Figura 2.27 - Níveis de ensino: dirigentes superiores	102
Figura 2.28 - Níveis de ensino: dirigentes intermédios.....	102
Figura 2.29 - Níveis de escolaridade: todos os dirigentes.....	103
Figura 2.30 - Formação profissional: dirigentes	103
Figura 3.1 - Modelo de investigação.....	116
Figura 3.2 - Processo da liderança	119
Figura 4.1 - Organismos do estudo	126
Figura 4.2 - Resultados: Tipos de Liderança.....	134
Figura 4.3 - Resultados: Políticas Públicas	135
Figura 4.4 - Hipótese 1: Gráfico.....	138
Figura 4.5 - Hipótese 2: Gráfico.....	139
Figura 4.6 - Hipótese 3	141
Figura 4.7 – Hipótese 4: Gráfico	142
Figura 4.8 – Hipótese 5: Gráfico	144
Figura 4.9 – Hipótese 7: Gráfico do efeito moderador da formação e LGA.....	148
Figura 4.10 – Hipótese 7: Gráfico do efeito moderador da formação e RC	150
Figura 4.11 – Hipótese 7: Gráfico do efeito moderador da chefia, recrutamento e LF	151
Figura 4.12 – Hipótese 7: Gráfico do efeito moderador da não chefia, RC e formação	152
Figura 4.13 – Perceção de PP: Recrutamento de Chefias	153
Figura 4.14 - Perceção de PP: Recrutamento Não Chefias	154
Figura 4.15 - Perceção de PP: Formação de Chefias	155
Figura 4.16 – Perceção de PP: Formação de Não Chefias	156
Figura 4.17 - Perceção de PP: Avaliação de Chefias	157
Figura 4.18 - Perceção de PP: Avaliação Não Chefias	158

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 3.1 - Subescalas do MLQ e suas dimensões.....	120
Quadro 4.1 – Índices de Ajustamento para Modelos Fatoriais (Valores de Referência)	130
Quadro 4.2 - Estatística Descritiva das Variáveis em estudo.....	133
Quadro 4.3 - Estatística Descritiva da P. P. Recrutamento	135
Quadro 4.4 - Estatística Descritiva da P. P. Formação	136
Quadro 4.5 - Estatística Descritiva da P. P. Avaliação	136
Quadro 4.6 - Correlações entre as Variáveis em Estudo.....	137
Quadro 4.7 - Resultados dos testes t-student para amostras independentes (H1).....	138
Quadro 4.8 - Resultados dos testes paramétricos ANOVA One Way (H2).....	139
Quadro 4.9 - Resultados dos testes t-student para amostras independentes (H4).....	142
Quadro 4.10 - Resultados das Regressões Lineares Simples do efeito da liderança transformacional nas Políticas Públicas (H6).....	145

Quadro 4.11 - Resultados das Regressões Lineares Múltiplas do efeito das dimensões da liderança transacional nas Políticas Públicas (H6).....	145
Quadro 4.12 - Resultados das Regressões Lineares Simples do efeito da liderança laissez-faire nas Políticas Públicas (H6).....	146
Quadro 4.13 - Resultados do efeito moderador da chefia na relação entre a liderança transformacional e as políticas públicas (H7)	147
Quadro 4.14 - Resultados do efeito moderador da chefia na relação entre a liderança por gestão ativa e as políticas públicas (H7)	147
Quadro 4.15 - Resultados do efeito moderador da chefia na relação entre as recompensas contingentes e as políticas públicas (H7)	149
Quadro 4.16 - Resultados do efeito moderador da chefia na relação entre a liderança laissez-faire e as políticas públicas (H7)	150
Quadro 4.17 - Síntese dos resultados das hipóteses	152

INTRODUÇÃO

Num mundo em globalização, a complexidade dos problemas sociais é cada vez maior e, ao mesmo tempo, os cidadãos das sociedades atuais, conhecedores e exigentes, exigem um Estado em constante adaptação para satisfazer as suas necessidades. Neste contexto, os serviços públicos dos Estados providência necessitam construir uma estrutura eficiente, capaz de fornecer a melhor resposta, em tempo útil.

Os problemas complexos só podem ser resolvidos com a relação harmoniosa entre o Estado e os cidadãos e, a convite dos servidores públicos, os cidadãos estão cada vez mais envolvidos no processo de governação. Os cidadãos e os trabalhadores em funções públicas estão a trabalhar em conjunto para definir e resolver problemas comuns numa forma cooperativa e mutuamente benéfica.

Estes factos trazem consigo vários aspetos ambíguos e por vezes ingratos para os dirigentes públicos, porque atualmente ser líder, nunca foi tão desafiante. Como resultado, estes necessitam aprender novas habilidades no desenvolvimento e implementação de políticas, reconhecendo e aceitando a complexidade dos desafios que enfrentam e, ao mesmo tempo, tratar os seus colegas funcionários públicos e cidadãos com dignidade e respeito.

De acordo com Sarachek (1968), o conceito de liderança teve a sua origem no início da civilização humana, com diferentes atributos. Neste sentido, pode referir-se que o conceito de liderança remonta ao tempo em que indivíduos tentaram organizar-se em grupo para conseguir desempenhar determinadas tarefas como por exemplo, a caça. Para Clawson (2003), foi durante a revolução industrial que o conceito de liderança ganhou força, a par do poder que as pessoas ganharam, tendo em conta as suas habilidades.

A liderança tem sido definida, em grande parte, em torno de adjetivos como “trocac, processos, competência, relação e construção” (Gill, 2011). Este autor refere também que, para os sociólogos, a liderança está mais focada nas relações entre as pessoas do que nas trocas e características individuais, que se focam frequentemente em poder e domínio.

Diferentes autores definiram liderança, embora não se tenha criado até então uma definição universal que a defina de forma unanime:

Liderança é uma relação interpessoal na qual o poder e influencia é distribuído de forma desigual e uma pessoa dirige e controla o comportamento das outras

(Fiedler, 1967);

Focada na situação de trabalho, nos seus efeitos em líderes e liderados, necessidades individuais e no aumento de produtividade, a liderança originou a criação de diferentes teorias (Maslow, 1970);

A liderança é como a beleza. É difícil definir beleza, mas quando a vemos, sabemos o que é (Bennis & Nanus 1985);

Grande parte do conhecimento empírico sobre a liderança inclui a liderança versus gestão, traços de personalidade e habilidades, poder e influência, características situacionais que determinam o comportamento do líder e a importância da liderança para a eficácia das organizações (Yukl, 1989);

Na base das pesquisas empíricas, diferentes teorias de liderança foram desenvolvidas para resolver diferentes problemas organizacionais, e para prever determinadas situações em resposta a comportamentos distintos (Bass & Avolio, 1993);

Existem inúmeras definições de liderança, mas, a maior parte delas partilha a ideia de que a liderança é um esforço de influenciar, é o poder de tornar submissivos os subordinados (Wren, 1995);

O conceito de liderança é o mais discutido e observado, mas existe uma falta de entendimento quanto à abordagem de estilos que se encaixem num determinado contexto ou cultura (Goethals, Sorenson & Burns, 2004).

Liderança é o campo mais bem estudado e menos entendido na área das ciências sociais. Todavia, a maioria das definições estão relacionadas com traços, habilidades, comportamentos e relações (Northouse, 2007);

Liderança é uma poderosa relação entre o líder e os seus liderados (Northouse, 2009).

Concluimos que o conceito de liderança é definido de várias formas, sendo a liderança organizacional um campo multidisciplinar que combina o interesse de investigadores de vários campos como a sociologia, psicologia, gestão, educação, ciência política, entre outros. A cultura da organização desenvolve-se em grande parte pela sua liderança e, ao mesmo tempo, a cultura de uma organização pode também afetar o desenvolvimento dos seus líderes (Bass & Avolio, 1993).

Qualquer ser humano tem várias facetas e formas de agir, sendo a liderança um conceito complexo, na medida em que pode mudar de acordo com as várias variantes do contexto onde é praticada. Para Gill (2011), a liderança pode ser “criada” ou “desenhada”, por exemplo, como um processo ou uma relação, mas é dificilmente imaginada como uma “invenção, uma história fabricada”, inventada especialmente para desiludir. No mundo real, todos experienciamos e

reconhecemos a liderança como sendo “boa”, “má” ou “inconsequente”. Para o autor, os líderes de topo são frequentemente criticados por não estabelecerem contacto com os seus liderados, o que faz com que tenham visões mais positivas da realidade por se manterem mais alheios à mesma. Mas, com estratégias, que envolvem o uso de vários recursos, conseguem através de outras pessoas, fazer com que as ações se concretizem.

Tem existido uma explosão no interesse em liderança, frequentemente assistimos a discussões sobre liderança de sucesso e também sobre os falhanços da liderança (Bass & Riggio, 2006). Ao longo dos anos, foram definidos vários tipos de liderança, mas, ao contrário das teorias de liderança criadas até então, Bass (1985) criou o modelo que descreve o líder transformacional e que permite atingir uma performance para além das expectativas. De acordo com o autor, este comportamento não pode ser explicado através de recompensas pelo trabalho efetuado, pois estes líderes transcendem-se e vão para além do esperado.

Para melhor perceber o processo da efetividade da liderança, Bass e Avolio (1994), desenvolveram um modelo de liderança que propõe que os líderes usem múltiplos comportamentos para influenciar os seus seguidores, o modelo FRL (Full Range Leadership). Este modelo baseia-se na teoria da liderança transformacional e transaccional e incorpora comportamentos de ambas. O modelo inclui três estilos de liderança: transformacional, transaccional e passivo. Existem nove variáveis representadas por estes três estilos:

a) O estilo transformacional serve para inspirar e motivar os seguidores através de uma visão semelhante, apoio individual e empoderamento. Inclui cinco comportamentos: influência ideal (atribuída), influência ideal (comportamental), motivação inspiracional, estimulação intelectual e consideração individual.

b) O estilo transaccional serve para recompensar ou punir uma boa ou má performance. Está associado a três comportamentos: recompensa condicionada e gestão por exceção (ativa).

c) O estilo passivo ou laissez-faire indica a falta de liderança. Quando os líderes fogem das responsabilidades, adiam decisões, não se importam com a situação e não fazem um esforço para satisfazer as necessidades dos seus seguidores existe uma correlação negativa com os seguidores ao nível dos esforços, atitude e performance. Está associado a dois comportamentos: laissez-faire e gestão por exceção (passiva).

A mudança que surgiu com este movimento parece ser algo de especial que acontece nas organizações de excelência, algo quase místico e ou, pelo menos, que sai fora das convenções que existiam até ao momento (Bass, 1985). O segredo destes líderes para atingirem o sucesso, particularmente no mundo organizacional complexo que vivemos, reside na capacidade de o

líder motivar os seus seguidores a serem criativos e inovadores, e ao mesmo tempo, ajudar a desenvolver a sua própria capacidade de liderança (Bass & Riggio, 2006).

As liderança transacional e a transformacional são consideradas formas complementares de liderança, no sentido de que os líderes são mais eficazes quando apresentam ambos os estilos de liderança (Goula, 2019). A autora refere outros estudos que investigaram a relação entre liderança transformacional e transacional com uma série de importantes variáveis organizacionais, como a eficiência do líder, o desempenho da equipa, o desempenho organizacional e a satisfação no trabalho, mostrando que a liderança transformacional fortalece e expande a influência positiva da liderança transacional nessas variáveis. Concluindo, um líder pode usar a recompensa contingente para ser mais eficaz e ao mesmo tempo ser considerado pelos funcionários como carismático.

A liderança transacional depende de um sistema de recompensas e punições que funcionam como motivadores-chave, enquanto com a liderança transformacional um objetivo comum é apoiado pelo envolvimento de uma pessoa com outra num relacionamento que eleva o seu nível de motivação e moralidade (Male, 2019).

Bass & Avolio (1993), referem que os líderes transformacionais constroem culturas organizacionais que articulam com os seguidores, e normalmente exibem um sentido de visão e propósito, estes alinham os outros com a sua visão e fornecem-lhes o poder de responsabilidade por atingir essa visão. Estes líderes facilitam e ensinam os seus seguidores, favorecem uma cultura de mudança criativa e crescimento e tomam a responsabilidade pelo desenvolvimento dos seus seguidores. Neste sentido, os seus seguidores trabalham com base na ideia de que todos os membros organizacionais devem ser desenvolvidos até ao seu potencial máximo. Bass (1985), refere que esta teoria de liderança representa um movimento que aproxima a as ciências sociais à liderança. O autor dedicou-se a perceber o conceito de liderança transformacional e todas as áreas que o abrangiam.

O estudo que se apresenta irá classificar o estilo de liderança dos líderes inquiridos, ou seja, cada elemento da população alvo do estudo é inserida, através de uma tabela de classificação, num dos estilos dominantes, que representa assim o seu estilo de liderança. Para, de seguida, proceder a uma análise da relação entre os tipos de liderança predominantes e as políticas públicas existentes em liderança. Desta forma, procura-se fornecer conhecimento para a formulação de políticas públicas mais adequadas ao bom desempenho organizacional.

Consideramos que as políticas públicas direcionam a atuação dos organismos da Administração Pública e, neste sentido, exercem uma influência inquestionável nas atitudes dos trabalhadores. A análise de políticas públicas diz respeito ao bem-estar de todos os cidadãos, e

envolve também outras partes interessadas, públicas e privadas, por isso, a sua importância vai além da decisão política (Bardach, 2012).

A atenção dedicada aos estudos de implementação de políticas públicas era, no passado, dedicada em grande parte aos políticos com interesse em perceber os resultados da legislação criada, mas, atualmente, os investigadores assistiram a uma valorização do seu trabalho, considerado como uma herança intelectual, que permite aferir conhecimento especializado e de extrema importância para o desenvolvimento das políticas públicas (Ingram, 1990).

Os quadros estratégicos tradicionais não ajudavam os gestores a desenvolver novas direções estratégicas nem os ajudavam a compreender como criar novas oportunidades no seio de tantas mudanças (Freeman, 1984). Para o autor, o processo de desenvolvimento da estratégia também é totalmente diferente sob estas duas abordagens, desta forma, o planeamento organizacional possui dois elementos principais: previsão e adaptação.

As políticas públicas devem prever e adaptar os seus processos para conseguirem atingir a efetividade que se procura obter. Para que isto aconteça, é necessário saber quem formula as políticas, quem toma as decisões e quem as põe em prática, pois caso não estejam integrados como um único ator, é necessário identificar a variedade de atores envolvidos (Hill & Hupe, 2009).

Os líderes públicos, ou seja, os detentores de cargos de chefia, têm o dever de seguir e pôr em prática as políticas públicas existentes todos os dias no organismo a que pertencem. E para tal, necessitam assegurar que os seus liderados têm conhecimento do que deve ser implementado e cumprem a sua parte do trabalho, mantendo-se motivados. Idealmente, a tipologia predominante nos organismos deveria ser a liderança transformacional. Numa cultura altamente inovadora e positiva, existem frequentemente líderes transformacionais, que se baseiam em premissas como: as pessoas são de confiança e têm um propósito; cada um consegue dar um contributo único; e problemas complexos são resolvidos no nível mais baixo possível (Bass & Avolio, 1993).

É essencial aprofundar a ligação que existe entre os líderes e liderados, e como as políticas públicas afetam essa relação, para que os organismos consigam atingir o desempenho desejado. A quantificação da performance não é um fim por si só, no entanto, os líderes públicos medem a sua performance como parte da sua estratégia global de gestão, onde podem utilizar medidas de desempenho para avaliar, controlar, orçamentar, motivar, promover, comemorar, aprender e melhorar (Behn, 2003). A gestão estratégica está ligada ao fortalecimento da viabilidade a longo prazo das organizações públicas, tanto na capacidade de gestão, como na construção de políticas públicas (Poister, 1999).

A medição da performance parece estar cada vez mais integrada no Setor Público, todos os membros da OCDE têm alguma experiência em medição de performance, em várias tipologias de Administração Pública (Hatry, 2006). Não podemos deixar de ver como a qualidade se desenvolveu como a arma mais poderosa e competitiva das organizações, e muitas já perceberam que esta é a forma de medir a performance no futuro (Oakland, 2014). Mas importa não só medir, mas também ter em atenção a forma como a performance é medida. As dúvidas sobre os efeitos da prática do comando-controlo na gestão são comuns, para solucionar problemas como este temos que efetuar a coisa errada da forma certa, ou seja, ter a perceção que nestes problemas devemos tratar as causas em vez dos sintomas (Seddon, 2005).

A performance dos organismos tem uma estreita relação com as políticas públicas e a forma como os seus trabalhadores as implementam e a sua medição é essencial. Numa Administração Pública como a portuguesa, onde se aplica uma gestão estratégica por programas, cada um com objetivos específicos, as políticas públicas existentes sobre recrutamento, formação e avaliação de líderes em Portugal tornam-se extremamente relevantes para perceber o estado da arte da administração.

Para apresentar o estudo que se segue, optou-se pela seguinte estrutura:

No primeiro capítulo serão estudados os conceitos e tipologias de liderança escolhidas para este estudo e também efetuada uma pesquisa onde se permitiu perceber quais os conceitos que se relacionam com liderança na atualidade, são eles: Gestão de Recursos Humanos, Performance Organizacional, Inovação, Sustentabilidade e Satisfação. Desta forma, iremos abordar os conceitos mais relevantes e atuais que se relacionam com a liderança e que, consequentemente, ajudam a defini-la.

No segundo capítulo será efetuada uma análise das políticas públicas. Para tal, em primeiro lugar é efetuada uma análise da Administração Pública, em Portugal e no contexto internacional, através do estudo dos Modelos de Reforma da Administração Pública e dos tipos de Administração Pública existentes. De seguida, serão analisadas mais especificamente, a legislação e as políticas públicas implementadas em Portugal na matéria de recrutamento, formação e avaliação dos detentores de cargos de chefia na Administração Pública direta do Estado. Esta análise permitirá perceber, ao mesmo tempo, as influências externas que existem na construção de políticas públicas.

No terceiro capítulo será apresentado o plano de investigação, começando pelo modelo de investigação e a descrição das hipóteses até à descrição da metodologia do estudo, com as seguintes etapas: questionário em liderança e questionário em políticas públicas. Aqui serão

enunciadas as razões que determinaram a criação desta estrutura de investigação e como se foi estruturando até à obtenção dos resultados.

No quarto capítulo iremos proceder à análise dos resultados oriundos dos inquéritos efetuados. Em primeiro lugar será efetuada uma descrição dos participantes do estudo. De seguida, proceder-se-á à explicação do procedimento de análise de dados: análise fatorial exploratória, análise fatorial confirmatória, fiabilidade e sensibilidade. Depois far-se-á uma descrição dos instrumentos, da estatística descritiva das variáveis em estudo e da associação entre as variáveis, finalizando com os testes de hipóteses. A segunda parte do capítulo quatro será dedicada aos resultados obtidos sobre a perceção de políticas públicas, que correspondem às perguntas de resposta livre sobre os seguintes temas: recrutamento de chefias e recrutamento de outros trabalhadores não chefias, formação de chefias e formação de outros trabalhadores não chefias e, por fim, avaliação de chefias e avaliação de outros trabalhadores não chefias. No final deste capítulo, será efetuada uma discussão geral de todos os resultados obtidos no estudo.

No quinto e último capítulo, serão apresentadas várias sugestões de políticas públicas a desenvolver tendo em conta os resultados obtidos e a análise da relação entre a pesquisa bibliográfica e os resultados. Para tal, serão sugeridas sete áreas de políticas públicas que consideramos relevantes e essenciais para o desenvolvimento do recrutamento de cargos de chefia, de seguida, serão apresentadas seis áreas a desenvolver relativamente à formação de cargos de chefia e, por fim, cinco áreas relativas à avaliação dos cargos de chefia.

Por fim, é efetuada uma conclusão geral do estudo, onde se efetuará um balanço dos conhecimentos adquiridos e qual a sua relevância para o campo científico, assim como as limitações deste estudo.

Capítulo 1

Conceitos em liderança

Quanto aos procedimentos metodológicos em liderança, realizou-se a formulação da questão de investigação “Quais os estilos de liderança presentes em estudos realizados em contextos de organizações públicas?”

Ao nível da estratégia de pesquisa de artigos, será utilizado o portal agregador de conteúdos – EDS (com acesso através dos serviços da biblioteca do ISCTE) – e realizada a pesquisa a partir de uma das principais bases de dados (*Scopus*), com os artigos disponíveis em determinada data e com base nas palavras-chave definidas como critério principal da pesquisa. A chave de pesquisa foi a seguinte: *transformacional leadership + transactional leadership*, entre os anos 2012 e 2022, que resultou em 1253 artigos.

De seguida foi realizada uma seleção que resultou em 50 artigos, como se pode verificar na figura 1:

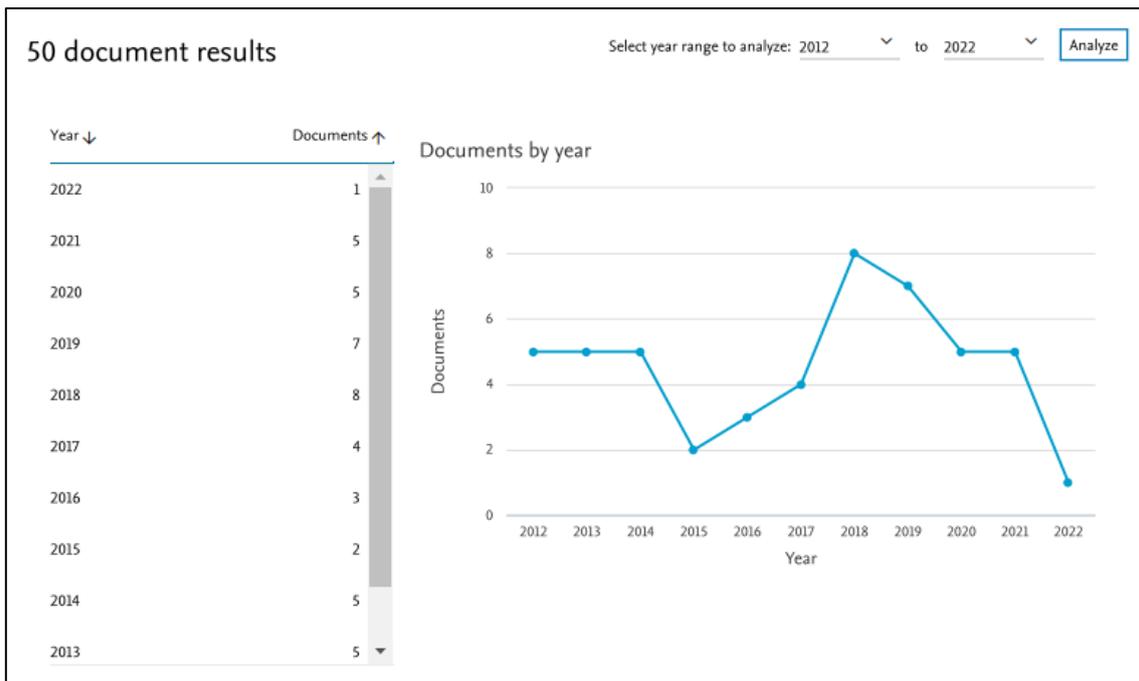


Figura 1.1 – Pesquisa Scopus em Liderança

A pesquisa efetuada no *Scopus* foi transferida para o *VOSviewer*, software para obter um mapa das relações entre elas e quais as áreas de maior referência, tendo em conta a cronologia temporal, de onde resultou uma correspondência de palavras-chave. O mapa que se segue permite verificar as redes entre várias dimensões destas palavras:

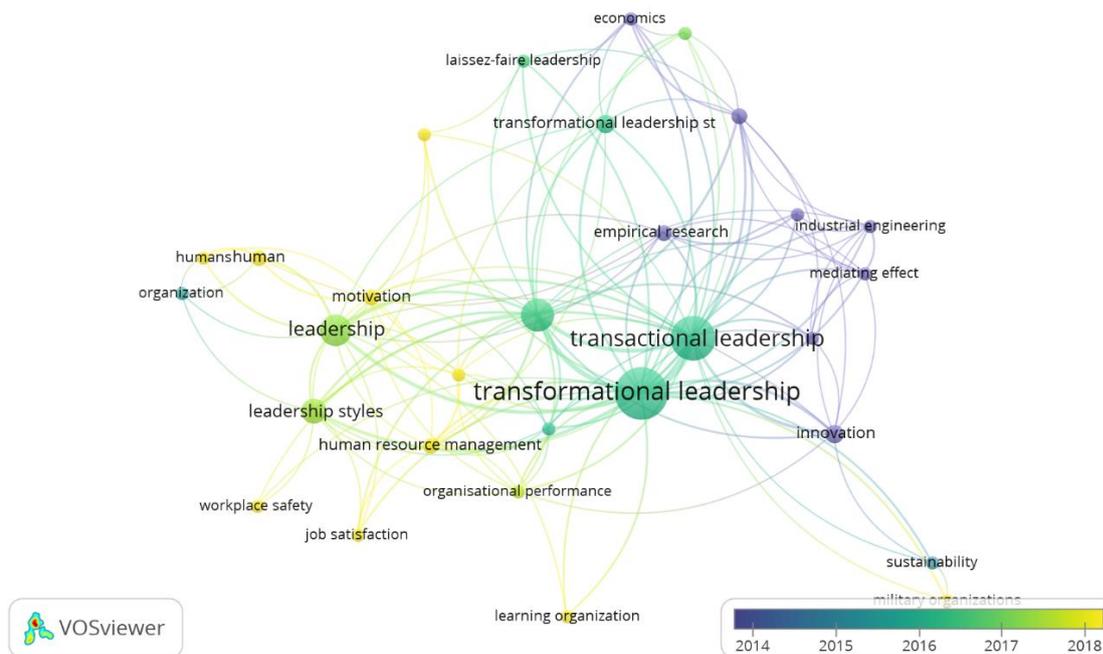


Figura 1.2 - Liderança no VOSviewer

Neste caso em particular, podemos salientar as fortes ligações entre as palavras-chave pesquisadas: liderança transaccional e liderança transformacional e inovação, efeito mediador, engenharia industrial e pesquisa empírica, com ligações não tão fortes, mas igualmente que se salientam no passado, podem-se verificar a sustentabilidade, a liderança transformacional e liderança *laissez-faire* e a economia.

No espaço temporal mais curto, as palavras-chave que têm sido mencionadas mais recentemente e que têm uma ligação mais intensa às palavras-chave pesquisadas inicialmente são a liderança, os estilos de liderança, a performance organizacional e a gestão de recursos humanos. Com ligações não tão fortes, mas também mais exploradas nos últimos anos, temos a motivação, a satisfação no trabalho, a segurança no trabalho, a aprendizagem na organização e a humanidade na organização.

Para identificar os estudos elegíveis nesta revisão sistemática da literatura, foi utilizada a abordagem *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews e Meta-Analyzes* (PRISMA), uma vez que o objetivo é relatar uma revisão que visa avaliar estudos aleatórios (Moher et al., 2009). Esta metodologia consiste numa *checklist* com 27 itens e num fluxograma da informação com quatro fases (identificação, seleção, elegibilidade e inclusão) para relatórios de revisões sistemáticas e meta-análises (Galvão et al., 2015). PRISMA é um conjunto mínimo de itens baseado em evidências para relatar em revisões sistemáticas e meta-análises. Concentra-se principalmente no relatório de revisões, através da avaliação dos efeitos das intervenções, mas

também pode ser usado como base para relatar revisões sistemáticas com outros objetivos que não a avaliação de intervenções (por exemplo, avaliação de etiologia, prevalência, diagnóstico ou prognóstico) (PRISMA-statement.org, 2021). Estão disponíveis diferentes modelos dependendo do tipo de revisão (nova ou atualizada) e das fontes usadas para identificar os estudos. Segue o fluxograma PRISMA para o processo de revisão da literatura:

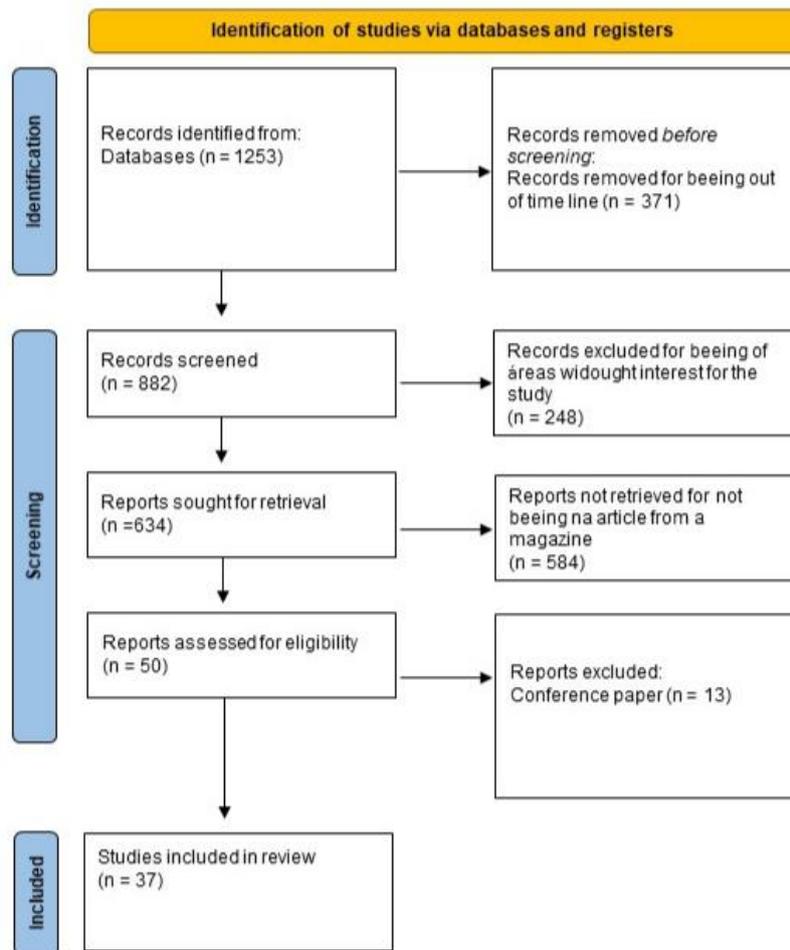


Figura 1.3 - Fluxograma PRISMA

1.1. Liderança Transformacional, Transacional e Laissez-faire

É possível que a procura dos últimos 50 anos para encontrar a definição universal de liderança eficaz tenha sido equivocada e inatingível? (Latham, 2014). Para o autor, encontrar e testar uma resposta universal, implica que o fenómeno necessita de operar livre de contexto e incluir variáveis e relacionamentos previsíveis. O facto de não existir uma definição global pode indicar que não existe uma resposta concreta. O líder adapta-se consoante o contexto, atua consoante os seus traços de personalidade e objetivos, age de acordo com as capacidades dos seus seguidores, tendo que ser dinâmicos.

É cada vez mais evidente que no século XXI a liderança deve ser desempenhada por um tipo de líder com novas perspectivas e mais contemporâneo (Mehrad, et al., 2020). Para isso, os autores indicam que os líderes devem promover a associação positiva dos trabalhadores através de uma liderança eficaz, porque a liderança é um dos elementos mais importantes que contribuem para o envolvimento dos trabalhadores no trabalho e conseqüentemente, extremamente importante para criar um bem-estar incentivador no local de trabalho e um aumento da motivação.

Foi realizada, no passado, uma pesquisa extensa em liderança, que deu lugar a várias teorias e modelos, que se podem encaixar em diferentes contextos e atingirem diferentes resultados. Por outro lado, a liderança e o género, cultura e liderança, e a congruência entre os estilos de liderança, são também áreas de pesquisa com alguma significância. Ao realizar uma breve abordagem das teorias da liderança, consegue obter-se a percepção do desenvolvimento deste conceito ao longo do tempo:

A Teoria dos traços de Liderança/Personalidade ou “Great Man Theory” foi uma das primeiras tentativas de estudar a liderança no início do século XX. Esta teoria indica que há alguns indivíduos raros que possuem a habilidade de revolucionar a história e trazer uma mudança significativa na sociedade. Assume que as qualidades de liderança dos indivíduos são inatas e parte da personalidade, qualidades estas que podem ter natureza social ou política. Northouse (2007) refere que líderes como Gandhi, Abraham Lincoln, Napoleão ou Hitler foram estudados e concluiu-se que tinham qualidades únicas e inatas em si, por isto, foram levados a cabo diferentes estudos para descobrir quais os atributos e características pessoais que os distinguem de outros.

Algumas abordagens mais recentes ao conceito de Liderança revisitam alguns dos pressupostos da teoria dos traços de Liderança, como é o caso da Liderança Carismática, Emocional e Situacional. Além disso, estas abordagens possuem também como foco de interesse o estudo do comportamento do Líder em diferentes situações e em diferentes ambientes organizacionais. Bass (1985), defende que os líderes carismáticos conseguem perceber as necessidades, valores e desejos dos seus seguidores, assim como, têm a habilidade de construir palavras e ações em torno dessas características de cada liderado.

As teorias comportamentais de liderança, estudaram o comportamento dos líderes nas décadas de 60/70. Ao contrário da teoria do *great man* que se concentra nas características de personalidade dos líderes, focam-se nos comportamentos dos líderes, no que fazem e como agem. O seu principal foco era estudo dos comportamentos do líder em diferentes situações, tentando perceber o que varia de uma situação para outra. Defendem que o líder necessita

definir um comportamento em particular ou estilo de liderança que poderá se inserir em várias situações. Enfatizam mais o estudo de determinantes comportamentais do líder e concluem que, através do uso destas, a liderança pode ser aprendida.

De acordo com Northouse (2007), as teorias comportamentais incluem dois tipos de comportamentos: comportamentos tarefa e comportamentos relação. Os comportamentos de tarefa estão relacionados com a concretização dos objetivos, enquanto os comportamentos de relação motivam os seguidores a continuarem a esforçar-se. A teoria baseia-se na premissa de que é possível aprender comportamentos e estilos de liderança através do treino (Allen, 1998).

No entanto, estas teorias defendem que não há nenhum estilo mais eficaz em determinada situação e que líderes efetivos e bem-sucedidos usam diferentes estilos de liderança baseados na situação e nos seus liderados. De acordo com Goldsmith (2003), a liderança efetiva é o melhor resultado entre o comportamento, o contexto e a necessidade. Neste sentido, para perceber verdadeiramente a eficiência de um líder, é necessário perceber o contexto onde este lidera.

A teoria da troca líder-membro explica a eficiência dos líderes como o resultado de uma troca psicodinâmica entre os líderes e os seus seguidores (Gill, 2006). Foca-se nas características dos líderes, seguidores e na relação entre estes. Enfatiza que a relação entre os dois (líder e seguidor) é diferente da relação entre outro par e que diferentes seguidores podem ter uma relação diferente com o mesmo líder (Gill, 2006). Esta teoria fornece a base para estudos que pretendem descobrir a congruência entre a perceção de outros sobre a liderança e a performance.

A liderança transformacional e transacional é definida por Burns (1978) como um processo de motivação de seguidores através do foco nos seus valores e no impacto destes na sua performance. É um processo de troca social que tem um impacto na performance dos trabalhadores, na sua busca por atingir determinados objetivos. No entanto, este autor analisa estas teorias em separado. Considera que a liderança transacional é preferível quando os objetivos são de curto prazo e que a liderança transformacional se foca em estratégias de longa duração. Nesta situação, a liderança transformacional serve para motivar os seguidores a exercerem um esforço superior àquele que eles se propuseram inicialmente, convencendo-os de que os objetivos organizacionais são tão importantes quanto os seus objetivos pessoais, facilitando o desenvolvimento e a mudança.

A liderança transacional caracteriza-se por uma relação de troca entre o líder e o liderado, em que cada parte persegue os seus respetivos interesses, estes são atendidos através do

esclarecimento feito ao trabalhador das suas responsabilidades, das expectativas do líder e dos benefícios para ambos (Mehrad et al., 2020).

No entanto, para os autores, a liderança transformacional funciona em torno de uma capacidade do líder para interagir, entender e apoiar os trabalhadores para além da troca de comunicação padrão entre líder e o seguidor. Neste sentido, os líderes podem assumir papéis como o de facilitador, mentor e inovador, dependendo das condições situacionais e dos indivíduos.

No início deste século, a liderança transformacional era a norma esperada dentro das organizações, sendo o líder formal a representação simbólica dos objetivos e metas partilhados (Male, 2019). A liderança transformacional inclui comportamentos que incentivam os trabalhadores a ter uma visão mais abrangente de como eles realizam seu trabalho e desafia-os a adotar novas abordagens (Mehrad et al., 2020). Este tipo de liderança tem sido amplamente bem-sucedido, mas parece ser incompleto para os desafios enfrentados pelos líderes atuais porque não impede abusos de poder e permite que os fins justifiquem os meios (Latham, 2014).

Os líderes transformacionais fornecem consideração individual às necessidades do trabalhador e foram percebidos como líderes que estimulam e inspiram a sua equipa a desenvolver a sua própria capacidade de liderança e a alcançar resultados extraordinários, enquanto os líderes transacionais são aqueles que lideram através de trocas sociais (Goula, 2019).

A autora indica que a liderança transformacional é um conceito multidimensional composto por três elementos: carisma (visão do líder para o futuro, formas de atingir metas, critérios de alto desempenho, determinação e autoconfiança), consideração individualizada (interesse do líder em desenvolver o potencial e talentos dos funcionários), estímulo intelectual (ajuda do líder para que os funcionários tomem consciência dos problemas organizacionais e se tornem inovadores e criativos).

Defende que o desafio mais importante da liderança transformacional é formar as condições necessárias para encorajar, apoiar e facilitar a cultura da “organização que aprende”. O líder transformacional na organização que aprende é um agente catalisador e um treinador, incentiva o diálogo e a comunicação entre os membros e incentiva um ambiente adequado para equipas inovadoras. Por sua vez, a organização que aprende compreende o modelo de organização moderno que permite que seus membros melhorem continuamente os seus conhecimentos, de modo a torná-los aptos para se adaptarem a quaisquer mudanças dentro de um ambiente externo em constante mudança.

Filipe (2018), na sua tese de mestrado em Administração Pública no ISCTE, realizou um estudo sobre os perfis de liderança na administração direta e indireta do Estado. Foram realizadas duas entrevistas, uma a um Presidente de um Instituto Público e outra a um Diretor-Geral de um organismo da administração direta do Estado. Concluiu que o entrevistado da administração indireta tem um estilo de liderança transacional e transformacional e que o da administração direta pode ser descrito como um líder situacional. O autor pretende demonstrar que o contexto organizacional se reflete na ação do líder. Questionados sobre os constrangimentos e contexto em que o seu organismo se insere, os dirigentes denotaram também divergências cruciais, destacando o Diretor-geral a ênfase que o controlo político tem sobre os organismos e a forma como estes estão limitados no seu desempenho. Por outro lado, o presidente do Instituto Público, apesar de respeitar a hierarquização de forças, sente completa autonomia no seu exercício, assumindo a responsabilidade pelos resultados da sua gestão.

Rodrigues (2017), na sua tese de mestrado em gestão no ISCTE, realizou um estudo de caso na Caixa Geral de Depósitos sobre a liderança transformacional e transacional. Este estudo pretendia analisar as relações entre os estilos de liderança transformacional, transacional e *laissez-faire* apresentadas pelos gerentes com os fatores sociodemográficos género, idade e antiguidade no cargo de gerente, e ainda identificar a tendência do estilo de liderança adotado pelos gerentes alvo do estudo. A autora concluiu que os fatores estudados não têm influência no estilo de liderança, ou seja, os gerentes de ambos os géneros, assim como de diferentes faixas etárias ou a exercer o cargo por um período de tempo inferior ou superior, apresentam as mesmas características de liderança e refere que tal facto está relacionado com os valores e ideais da empresa.

Concluiu-se no final que, apesar das diferenças entre os estilos de liderança não serem elevadas, os gerentes da Caixa Geral de Depósitos em média aplicam no seu quotidiano mais a liderança *laissez-faire* (38%) do que a liderança transformacional ($\approx 35\%$) e a transacional ($\approx 27\%$). Independentemente do estilo de liderança assumido, percebeu-se pela análise do esforço extra, eficácia e satisfação como líder, que os gerentes apresentam capacidade de levar os outros além das suas expectativas, têm a capacidade de ir ao encontro das necessidades de cada elemento da equipa e geram um ambiente de trabalho agradável e de satisfação.

Este caso trata de um estudo semelhante ao que se pretende efetuar e as conclusões que a autora apresenta são deveras interessantes no contexto da Administração Pública em Portugal. O facto de características como a idade, antiguidade e género não influenciarem o estilo de liderança pode acentuar a ideia de que a liderança está poderosamente associada à organização e suas particularidades, mais do que às características individuais do líder.

Estes dois casos aproximam-se da realidade que pode ser encontrada na Administração Pública portuguesa, são estudos relevantes para o efeito no sentido em que, no estudo sobre os perfis de liderança temos um exemplo de um estilo característico da Administração direta do Estado, pautada de muito rigor e influência política.

Ao estudar a liderança na Administração direta do Estado em Portugal, é essencial ter em conta a influencia do poder político sobre esta e devem ser estudadas as políticas públicas implementadas nesta área, pois a ação do líder pode estar limitada pelo poder que os órgãos políticos exercem no organismo onde este exerce funções. Desta forma, espera-se que a reação do liderado também esteja condicionada ao poder político e, conseqüentemente, ao estilo de liderança que lhe é imposta.

Podendo também concluir-se que o líder é capaz de se adaptar a diversas situações, se pensarmos que este pode mudar de organismo e, ao exercer um cargo de liderança noutra local, à partida irá adaptar-se ao novo espaço e mudar a sua atitude. Relativamente à análise do tipo de liderança, poderia ter sido realizado um estudo mais aprofundado no estudo de Rodrigues, pois após se verificar por exemplo, que o *laissez-faire* é o estilo mais adotado, poderia ter-se tentado perceber o porquê deste estilo, o que leva os líderes a adotarem um estilo passivo que indica uma falta de liderança.

1.2. Gestão de Recursos Humanos

A liderança e estilos de liderança representam um dos tópicos mais frequentemente discutidos em relação à Gestão de Recursos Humanos (Marková, 2018). Para uma gestão de recursos humanos eficaz, é necessário ter em conta as competências dos trabalhadores, sendo “competência” um termo fortemente usado para as pessoas afirmarem o seu potencial de trabalho em atividades reais (Königová et al., 2012).

Segundo os autores, há dois significados principais nas quais as definições de competências se baseiam: o primeiro caracteriza competência como sendo um poder ou um propósito de autoridade associado a uma determinada pessoa ou corpo; o segundo refere-se a uma capacidade ou habilidade de desempenhar determinada atividade, possuir certas características e habilidades e ser qualificado numa determinada área.

Estes autores indicam a existência de três grandes fases no desenvolvimento de competências: a primeira fase consiste nas competências individuais; a segunda fase é baseada na possibilidade de gerir competências numa organização tendo como base modelos de competências; a terceira fase é a identificação de competências base, uma suma das

competências organizacionais chave que podem ser exploradas para conseguir vantagem competitiva.

De forma geral, pode ser dito que se trata de um conjunto de conhecimentos, habilidades, traços, motivos, atitudes e valores, essenciais para o desenvolvimento pessoal e a participação bem-sucedida de cada pessoa numa organização. O que significa ser o comportamento necessário para atingir um determinado nível de desempenho. Desta forma, a capacidade de gerir competências numa organização, tarefa que se espera de um líder, requer que o mesmo tenha competências específicas para o seu desempenho.

O desafio para o gestor de recursos humanos é antecipar e estar preparado para mudanças necessárias e relevantes na profissão (Condrey, 2014). O autor indica que estão presentes várias mudanças no ambiente do Setor Público atualmente: Em primeiro lugar, a natureza do trabalho e do local de trabalho estão a mudar drasticamente devido aos avanços tecnológicos, a capacidade de desenvolver e ter acesso a grandes quantidades de dados, e a necessidade de comunicar mais rapidamente e em mais níveis do que nunca. Em segundo lugar, as expectativas da força de trabalho refletem diferenças nas atitudes geracionais em relação ao trabalho e às carreiras, acrescentando outra dimensão ao desafio de gerir uma força de trabalho diversificada. Em terceiro, a forma da força de trabalho está a mudar, enfatizando uma força de trabalho mais mista, entre funcionários públicos permanentes e os temporários, contratados para determinadas funções, através do uso de um processo contínuo de competição público/privada.

Um elemento crítico na transição para uma abordagem estratégica na gestão de recursos humanos é uma mudança na orientação para objetivos. O objetivo tradicional das organizações concentra-se na aplicação uniforme de regras, políticas e procedimentos – isto é, na objetivação efetiva da tomada de decisões sobre os trabalhadores (Condrey, 2014).

Para o desempenho organizacional é necessária uma compreensão mais abrangente de aspetos chave como o indivíduo, os comportamentos e as suas atividades, e de como estes podem criar o ambiente para os sistemas de “*design thinking*” necessários para criar valor na organização e para os vários *stakeholders* (Latham, 2014). Para o autor, no futuro, as pesquisas em liderança e gestão de recursos humanos devem seguir a seguinte estrutura: a perspetiva interna de cada líder (não visível), que por sua vez vai resultar em dois fatores, o estilo (comportamentos do líder) e o sistema (as atividades do líder), que influenciam o contexto (ambiente organizacional, uma junção de qualidade e inovação) e que, por fim, vão influenciar o valor da organização para os *stakeholders*.

Chegámos agora ao ponto onde mais e mais pesquisas são direcionadas para entender quando a liderança é eficaz, ou seja, sob quais circunstâncias no indivíduo, equipa e níveis

organizacionais e como os líderes influenciam os resultados inovadores, ou seja, os vários processos e mecanismos de influência (Denti & Hemlin, 2012).

Para os autores, o ambiente de conhecimento criativo (ACC) deve ser estabelecido e promovido em organizações que desejam desenvolver os seus produtos e processos. Em grande medida, estabelecer um ACC é uma responsabilidade do líder. É crucial que os líderes identifiquem os fatores ambientais específicos propícios à inovação e à criatividade. Pode-se pensar num ACC como um conjunto de camadas de fatores ambientais em uma organização onde se insere o indivíduo e as atividades criativas em equipa são realizadas. Nesses ambientes, fica claro que o “*job design*”, bem como as características sociais e organizacionais da equipa e níveis organizacionais, têm uma influência crucial nos processos de inovação. Esta influência é implementada através da adoção de culturas de apoio, estruturas informais e folga organizacional.

A pesquisa bibliográfica realizada pelos autores sugere que há uma série de passos que os líderes podem seguir ao criar um ACC:

- a) Primeiro, a alta administração e suas equipas devem estabelecer uma política de inovação que é promovida em toda a organização. É necessário que a organização, através dos seus líderes, comunique aos funcionários que comportamentos inovadores serão recompensados.
- b) Em segundo lugar, quando as equipas são compostas, o potencial de inovação da equipa deve ser considerado ao selecionar os membros da mesma.
- c) Terceiro, se criatividade e inovação devem florescer, os líderes devem promover um clima de segurança emocional na equipa, de respeito e de alegria através de apoio emocional e de tomada de decisão.
- d) Quarto, é essencial que indivíduos e equipas tenham autonomia e espaço para gerar ideias e para a resolução criativa de problemas.
- e) Quinto, prazos para a ideia, criação e solução de problemas devem ser definidas, principalmente na implementação fases.
- f) Finalmente, os líderes de equipa, que têm experiência, devem envolver-se estreitamente na avaliação de atividades inovadoras.

Justamente ou não, para muitos, a profissão de gestão de recursos humanos públicos representa hoje burocratas sujeitos a regras, mais interessados em alcançar os seus próprios objetivos de curto prazo do que os objetivos da organização, por isto, e para que a gestão de recursos humanos continue a ser uma profissão intacta, deve esforçar-se para alcançar relevância para as organizações como um todo. (Condrey, 2014).

1.3. Performance Organizacional

As organizações estão constantemente a tentar para melhorar a sua estrutura e, para atingir os fins a que se propõem, estas devem ser totalmente informadas quanto aos fatores humanos e outras condições que possam representar formas eficientes para fazer essas melhorias (Mehrad et al., 2020). Para os autores, as organizações que procuram melhorar os seus resultados devem identificar, classificar e avaliar várias variáveis importantes associadas ao ambiente de trabalho. Os recursos humanos assumem responsabilidades essenciais em cada organização e realizam tarefas que são condicionadas por vários fatores internos e externos.

Com base no importante papel das organizações e seus líderes no trabalho, é necessário ter em conta a perspetiva dos trabalhadores, pois pode levar ao aumento da produtividade, bem-estar, satisfação e envolvimento. Caso contrário, pode ser criado um ambiente de trabalho ameaçador para os funcionários. As organizações que são só boas em um ou outro não sobreviverão, muito menos irão prosperar, nas próximas décadas (Latham, 2014). Neste sentido, organizações modernas devem ser ambidestras (ou seja, capazes de executar e inovar) para ter sucesso, devido às múltiplas pressões ambientais que enfrentam e porque devem organizar uma mão de obra para realizar este trabalho.

A liderança organizacional permite atingir uma efetividade única através de duas dimensões: orientação organizacional (movimento coletivo para atingir um objetivo superior) e adaptação organizacional (processos coletivos para alinhamento com a dinâmica do ambiente externo) (Meerits & Kivipold, 2020). Os autores sugerem, com base em pesquisas anteriores, que fatores destas duas dimensões trazem consigo unidades de efetividade de curto-prazo e longo-prazo. A efetividade de curto-prazo pode ser explicada através de três fatores principais:

- a) O primeiro é o alinhamento e coesão (é o domínio cognitivo e descreve a conexão emocional dos membros com a organização e como os processos de liderança existem dentro da estrutura organizacional).
- b) O segundo é a arquitetura da rede interna (é o domínio social e representa a combinação de dois fatores: a extensão da socialização e a comunicação informal). Enquanto a extensão da socialização é entendida como a centralização de poder num só indivíduo, a comunicação informal descreve como a transmissão de conhecimento funciona entre os membros do grupo.
- c) O terceiro é o sistema controlo-feedback (é o domínio sensorial e descreve medidas de controlo nos níveis individual e organizacional e os critérios para perceção de mudanças e inovação).

A efetividade a longo-prazo descreve a habilidade da organização se adaptar às mudanças externas através da implementação de objetivos e processos internos para manter a vantagem competitiva (Meerits & Kivipold, 2020). Isto resulta da interação de vários fatores:

- a) Primeiro, a interação entre alinhamento e coesão, e a arquitetura da rede interna é referida como coesão organizacional. Esta interação indica até que ponto os processos organizacionais avaliam a organização como um todo, concentrando-se em objetivos organizacionais, como são exemplo a visão e missão. Pode combinar os membros da unidade numa atração interpessoal e identificação com o grupo, bem como seu comprometimento com a tarefa da unidade.
- b) A segunda interação é entre os fatores alinhamento e coesão e o sistema de controlo-feedback. Referido como capacidade coletiva de explicar as atividades quotidianas dentro dos objetivos estratégicos de uma organização, descreve como os membros da organização entendem a contribuição dos seus processos diários para os objetivos a longo prazo da organização. Tendo em conta este raciocínio, pode-se concluir que, a liderança de competências que criam modelos mentais partilhados, têm um grande impacto nos seguidores ao nível organizacional, enquanto o foco na conclusão da tarefa pode melhorar ao nível interno os processos da organização, mas não contribui para a sustentabilidade da organização.

Infelizmente, existem inúmeros exemplos de falhas de liderança, desde desastres éticos a trabalhadores que odeiam o seu líder e o seu trabalho, ambos reduzem o envolvimento do trabalhador e conseqüentemente, o desempenho organizacional (Latham, 2014). No entanto, apesar de anos de prática e pesquisa em liderança, para o autor, ainda não há um número razoável de teorias coerentes para os líderes seguirem e que irão prever o sucesso. Pelo contrário, a tarefa de liderança em todos os níveis organizacionais parece estar a ficar cada vez mais difícil, talvez por ser dado aos líderes demasiado crédito pelo sucesso e fracasso organizacional.

1.4. Inovação

A inovação é o resultado de uma série de atividades realizadas em diferentes níveis da organização e no seu contexto, sendo os líderes um elemento essencial na promoção da inovação organizacional (Denti & Hemlin, 2012).

Moore (1995), defende que os gestores públicos são exploradores que procuram descobrir, definir e produzir valor público. Para o autor, ao escolher inovar ao invés de implementar, estes devem orientar os seus esforços para criar, entre outros, valor económico.

Não obstante a natureza problemática do termo inovação, com o seu lugar no que diz respeito à administração do Governo em questão, e a sua forte normativa de conotações positivas, tornou-se essencial que os serviços públicos se envolvam com este conceito (Ricard et al., 2017). Para os autores, o Setor Público pode não ser visto como uma fonte natural de inovação, mas sim da vantagem competitiva adquirida como agente económico no mercado. Assim como a inovação ou inovação social (quando se trata do Setor Público) é descrita principalmente como um fenómeno económico, mas que em si também reside a lógica de que os processos sociais e mais participativos em inovação são o tipo de interação social que aumenta tanto a eficiência e a eficácia do setor público.

Neste sentido, Ricard et al. (2017), indicam que os líderes são considerados cruciais para a inovação, e a questão de quais as qualidades de liderança necessárias para estimular e implementar a inovação têm sido, e ainda são, uma questão importante na prática e na literatura. Consequentemente, diferentes perspetivas sobre liderança tendem a enfatizar diferentes atividades essenciais para a liderança, bem como diferentes perspetivas sobre inovação.

As perspetivas de liderança transacional tendem a dar mais importância à troca entre líderes e seguidores, e o interesse próprio de cada um ligado a essas relações, mas também a processos de monitorização e planeamento que devem ser definidos (Denti & Hemlin, 2012). Aqui, o líder ainda é apresentado como um supervisor, cujo objetivo é liderar as pessoas na organização, onde é dada mais atenção à estrutura de recompensa e legitimidade do líder. Daí que, nesta perspetiva, os líderes dependem principalmente de incentivos racionais e estratégias para obter o desempenho desejado, e a relação entre líderes e os outros atores é caracterizada por uma hierarquia clara. Os líderes tentam orientar esclarecendo os objetivos, monitorizando o comportamento dos subordinados e enfatizando a orientação para a tarefa. A inovação emana, claramente, do líder e da sua capacidade para orientar os subordinados.

As perspetivas da liderança transformacional partilham entre si uma ênfase em metas e desempenho com a perspetiva transacional, mas dão mais atenção às características carismáticas dos líderes e às características simbólicas dos processos necessários para criar mudanças e transformar as organizações. Estas perspetivas enfatizam fortemente as características carismáticas dos líderes e, como estes líderes devem mudar a organização e as pessoas, para poderem alcançar os seus objetivos. Para isto, os líderes necessitam reconhecer a necessidade de mudança e inovação, e conseguir implementar as mudanças e, ao mesmo tempo, motivar as pessoas dentro da organização. Assim, o estilo transformacional coloca o líder no centro como a figura central - a pessoa carismática em torno de quem ocorrem mudanças e, consequentemente, as inovações (e desempenho) (Bass & Riggio, 2006). Inovações na

perspetiva transformacional estão, portanto, relacionadas a fortes líderes carismáticos que têm a tarefa de iniciar a mudança e, assim, fazer a diferença para a organização.

Vários estudos forneceram fortes evidências sobre a correlação entre liderança transformacional e aprendizagem organizacional, uma organização que aprende é uma organização moderna que inspira um comportamento organizacional inovador e orientado para o crescimento e é caracterizada pelo respeito em todas as ações tanto da liderança quanto de seus membros (Goula, 2019).

A inovação contribui para a competitividade empresarial, o desempenho económico e o ambiente sustentável, na era da Internet, a inteligência da inovação é transferida através das fronteiras e idiomas num ritmo sem precedentes, mas a capacidade de se beneficiar dele parece tornar-se mais divergente entre diferentes corporações e países (Chen et al., 2019). Para os autores, a inovação requer a orientação estratégica geral da empresa. Na perspetiva da estrutura lógica e modo de pensar da disciplina, inovação e estratégia têm quase o mesmo significado. Ou, pelo menos, a inovação deve ser tida em consideração ao projetar a estratégia da empresa.

Osborne & Brown (2013), defendem que a inovação nos serviços públicos tem três grandes falhas: um entendimento muito fraco da natureza da inovação; posicionar a inovação como um bem normativo nas políticas públicas; e a adoção de um modelo de inovação inapropriado vindo do setor primário em vez do setor dos serviços. Os autores defendem que só quando conseguirmos resolver estes problemas, teremos o verdadeiro dignificado de inovação nos serviços públicos. Neste sentido, a formação de profissionais qualificados torna-se essencial para robustecer os serviços e prepará-los para acompanhar o mercado exterior nesta área.

1.5. Sustentabilidade

A liderança para a sustentabilidade é uma ideia relativamente nova que representa uma compreensão da liderança, que inclui uma base ampliada de líderes quotidianos em todas as esferas da vida que assumem o poder, e se envolvem em ações em conjunto para fazer uma diferença sustentável em organizações e comunidades (Burns et al., 2015). Para o autor, a liderança para a sustentabilidade implica uma compreensão nova e ampliada de liderança, que significa agir com base em valores de sustentabilidade, a partir de um paradigma de processos adaptáveis e da criação de um processo de liderança inclusiva, colaborativa e reflexiva.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas é constituída por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e foi aprovada em setembro de 2015 por 193 membros, resultando do trabalho conjunto de governos e cidadãos

de todo o mundo para criar um novo modelo global para acabar com a pobreza, promover a prosperidade e o bem-estar de todos, proteger o ambiente e combater as alterações climáticas (www.ods.pt, 2022). A importância dos ODS é testemunhada por 195 países membros, para sua adoção e implementação de pleno direito, tendo estes que ser entendidos por massas e políticos (Grover et al., 2021).

Os ODS foram uma chamada de atenção para os países membros, sendo definidas metas para que todos os países desenvolvidos percebam a sua importância. Os ODS sucedem aos Objetivos do Milénio (ODM), alargando os desafios que devem ser abordados para erradicar a pobreza e abarcar um vasto leque de tópicos interrelacionados, nas dimensões económica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável (www.ods.pt, 2022).

Os ODS têm diferentes desafios em termos de adoção e implementação e o papel dos líderes políticos no desenho da formulação de políticas e serviços públicos esteve em destaque na literatura. No entanto, os estudos são limitados quando é fundamental comunicar-se com cada indivíduo para alcançar o resultado desejado, incluindo a realização dos ODS (Grover et al., 2021).

Para os autores, uma vez que os ODS não são responsabilidade de um único país, uma visão multinacional é fundamental, juntamente com o modo como os seus líderes enfatizam diferentes ODS. Para isso, faltam estudos na identificação de tendências e plataformas que os líderes políticos usam para chegar às massas e motivá-las a trabalhar em direção a um objetivo comum. A educação para a sustentabilidade tem um papel significativo na mudança do paradigma da liderança e na promoção de líderes que são capazes de trabalhar de forma colaborativa para enfrentar desafios complexos de sustentabilidade (Burns et al., 2015).

Existem vários tipos de estilo de liderança que têm sido praticados por líderes ao longo do tempo, no entanto, ainda existem várias questões de moralidade, como corrupção e má gestão, que, para serem combatidos, se tornou necessária a criação de um novo estilo de liderança, a liderança sustentável (LS) (Zulkifli & Latiffi, 2016).

Segundo os autores, a LS é essencial para reduzir quaisquer circunstâncias que possam afetar tanto o indivíduo como a organização. A LS tem sido reconhecida pelas suas abordagens holísticas, que incluem elementos de sustentabilidade e não depende apenas da capacidade de resolução do líder, mas também da capacidade de manter os esforços ao longo do tempo para alcançar os resultados pretendidos. Os desafios da adaptação para a sustentabilidade exigem novos valores, habilidades, estruturas e, em última análise, uma nova compreensão da liderança (Burns et al., 2015).

A sustentabilidade corporativa tem vindo a ganhar importância nos últimos anos, desempenhando o organismo um papel dinâmico, onde os líderes devem responder às necessidades dos *stakeholders* ao mesmo tempo que asseguram a sustentabilidade do organismo a longo prazo (Stanwick & Stanwick, 2021). Os autores defendem que o modelo de sustentabilidade corporativa é baseado na interconetividade dos princípios da responsabilidade social, no processo de capacidade de resposta social e as consequentes políticas públicas que são implementadas para que o organismo possa responder às necessidades ambientais e sociais. Em consequência, os organismos ficam com uma espécie de “contrato social” baseados em direitos e obrigações específicos. Neste “contrato social”, o comportamento dos organismos vai ao encontro das necessidades e expectativas da sociedade.

A Administração Pública abrange várias áreas muito importantes e que concentram os seus esforços para promover a sustentabilidade, a ética administrativa e a coerência (Frederickson, 2012).

1.6. Satisfação

Vários estudos mostraram que o tipo de liderança tem um papel considerável no nível de envolvimento do trabalhador e na criação de uma atmosfera conveniente entre o trabalho e o bem-estar, assim como o suporte organizacional inclui o tipo de suporte que está presente em todas as interações dos trabalhadores com os líderes (Mehrad et al., 2020). Alguns estudos indicam que o estilo de liderança pode afetar direta ou indiretamente a satisfação no trabalho (Marková, 2018). Os líderes exercem influência no otimismo dos funcionários, envolvimento organizacional, identificação coletiva e cooperação (Mehrad et al. 2020).

A literatura sobre a relação entre liderança e aprendizagem a nível organizacional (organizational learning culture [OLC] / learning organization [LO] / organizational learning [OL]) não envolve uma extensa lista de estilos de liderança, a maioria dos autores selecionaram cautelosamente um ou dois tipos de liderança como variável/variáveis e estudaram suas correlações com OLC/LO/OL (Xie, 2019).

Segundo o autor, os conceitos de LO e OL são diferentes: LO é um conceito multidimensional que consiste em diferentes níveis organizacionais – individual, em equipa ou grupo, e níveis de sistema; OL é frequentemente conceituada como um conjunto de processos organizacionais.

Para Xie (2019), o conceito de OL implica que os indivíduos dentro de uma organização aprendem, mas o conhecimento (resultado da aprendizagem) é armazenado fora deles, enquanto LO indica que os indivíduos aprendem, mas o conhecimento está localizado dentro e fora deles.

Embora sejam diferentes, algumas características comuns que podem ser identificadas, como por exemplo, ambos são considerados meios para desenvolver capacidades que contribuem para o desempenho organizacional a longo prazo.

A análise da literatura realizada permitiu a Xie (2019), concluir que os estudos mostraram que vários estilos de liderança podem produzir diferentes resultados organizacionais e que os estilos de liderança transformacional e transacional são dominantes nas pesquisas relacionadas com OLC/LO/OL. Neste contexto, a liderança transacional foca-se na supervisão, organização e performance. Quando comparada com a liderança transformacional, esta mais dificilmente faz desabrochar o maior potencial dos trabalhadores.

Num estudo realizado por Hallberg et al. (2017), os autores propõem as seguintes hipóteses: (1) espera-se que um nível elevado de autonomia esteja associado com níveis elevados de envolvimento no trabalho e níveis reduzidos de esgotamento; (2) espera-se que a carga de trabalho esteja positivamente associada ao esgotamento e negativamente associada ao envolvimento no trabalho. No entanto, os seres humanos não são meros peões passivos e os colaboradores não são movidos apenas por incentivos externos. Eles participam com seus próprios motivos pessoais diferentes, abordagens e estilos, tanto em termos de atitudes como de comportamentos. Para um maior entendimento do tema, os autores sugerem a reflexão sobre os seguintes aspetos:

- a) O primeiro é a teoria e quantificação do envolvimento: é de comum acordo com grande parte da comunidade científica que o envolvimento no trabalho é uma combinação entre a capacidade de trabalhar (energia, vigor) e a vontade de trabalhar (compromisso, dedicação). Assim como, a base teórica, a lógica e a dimensionalidade do envolvimento no trabalho são, em parte, derivadas do estudo do *burnout* - a incapacidade para o trabalho (exaustão) e a falta de vontade de trabalhar (cinismo, desinteresse). Com base no trabalho de outros autores, criaram um modelo de emoções associadas ao envolvimento, onde as emoções se interrelacionam baseando-se em dois sistemas neurofisiológicos de prazer e ativação. Sentir-se calmo e contente implica um nível mais baixo de ativação comparado com sentir-se feliz, envolvido, excitado ou entusiasmado. No esquema, o envolvimento no trabalho está posicionado num local com altos níveis de prazer e ativação, enquanto o *burnout* e as emoções negativas que acarreta se encontram no lado oposto.
- b) O segundo é o envolvimento no estado e na tarefa: é importante olhar para as mudanças do dia-a-dia no envolvimento no trabalho, para se poder capturar melhor a dinâmica e os efeitos temporais do envolvimento. Os próximos estudos sobre envolvimento devem

focar-se não só nas mudanças diárias, mas também nas flutuações ao longo do dia. Também se considera que a natureza da tarefa determina o envolvimento no trabalho, por exemplo, a maior parte dos investigadores sentir-se-ão altamente motivados quando estiverem a testar os seus modelos teóricos ou a escrever os seus artigos. Apenas alguns se sentirão envolvidos e entusiasmados a preencher formulários administrativos.

- c) Em terceiro lugar está o contexto para o envolvimento versus envolvimento coletivo: o estudo dos autores indicou que quando os colaboradores percebem que a sua organização providencia um clima de suporte, de envolvimento e desafiante, as suas necessidades psicológicas são acomodadas e têm mais propensão a se envolverem, e respondem investindo mais tempo e energia e estando psicologicamente mais envolvidos com a organização. Propõem que as 6 áreas da vida organizacional que podem potencialmente providenciar uma forma útil de conceptualizar o “clima para o envolvimento” são: nível de trabalho, controlo, recompensa, comunidade, justiça e valores.
- d) Em quarto lugar vem o lado negativo do envolvimento: neste sentido as noções do certo e justo são abordadas, assim como a relação entre gestores e colaboradores. Além de defender que os gestores têm o dever de cuidar de seus colaboradores, os autores indicam que precisam de acumular e disseminar mais evidências para confirmar que as organizações permanecem competitivas quando monitorizam e gerem as causas conhecidas de envolvimento, incluindo percepções dos colaboradores sobre justiça processual e distributiva. Acreditam que os colaboradores necessitam que a relação seja equitativa, contribuindo com tempo e esforço para consequências importantes como o pagamento monetário, mas também para oportunidades de aprender e realizar um trabalho com significado. É importante continuar a examinar os lados negativos do envolvimento como por exemplo, os conflitos que pode causar na relação trabalho-família.
- e) Em quinto lugar sugerem que a criação de empregos pode ter resultados negativos: os autores acreditam que todos os colaboradores se envolvem em algum tipo de trabalho ou tarefa, e os colaboradores mais envolvidos com o trabalho têm mais probabilidade de o fazer. Trabalhadores envolvidos são entusiastas com o conteúdo do seu trabalho, e sentem-se energéticos quando desempenham as suas tarefas. Geralmente eles estão abertos a novas experiências e pedem apoio quando necessitam atingir os seus objetivos. Para os autores, a construção de trabalho é, na generalidade, positiva, desde que os colaboradores tentem proactivamente alinhar as suas condições de trabalho com as suas

necessidades e habilidades. A elaboração de trabalho pode correr mal quando os colaboradores trabalham focados em atividades positivas, e dispensam aspectos menos desejáveis do trabalho que também são importantes. Os autores acreditam que há limites para a elaboração de trabalho. Pode suceder que o trabalho individual funcione melhor em organizações com culturas fortes, como valores base que são implementados, e que podem definir as atividades de trabalho.

- f) Por fim, em sexto lugar estão os moderadores da relação envolvimento-desempenho: em envoltimentos previsíveis, o envolvimento pode ser expressado através do desempenho da tarefa principal, enquanto que em ambientes incertos, pode ser expressado através da construção de trabalho proativo. O conhecimento e as habilidades são igualmente importantes, pois colaboradores envolvidos que têm falta de ambos, podem não ter uma performance de qualidade. Níveis flutuantes de envolvimento consciente podem ser benéficos para um envolvimento intenso que permita a aquisição de conhecimento, informação e experiência. O envolvimento consciente tem sido associado a autodisciplina, realização, esforço, zelo e competência.

Como a consciência pode providenciar os recursos para um comportamento de aprendizagem ativa, o envolvimento no trabalho pode providenciar a motivação para uma boa performance.

Espera-se que, quanto mais competências o líder tiver e quanto mais envolvido (de forma saudável) estiver no seu trabalho, mais satisfeito estará e mais sucesso terá no desempenho das suas funções (Mehrad et al. 2020). Neste sentido, o envolvimento do líder com as suas tarefas, com a sua equipa e com a organização em si, de uma forma geral, pode condicionar a forma como este atua no seu dia-a-dia. Assim como o desenvolvimento de competências ao longo do seu percurso profissional irão condicionar o seu desempenho como dirigente.

Capítulo 2

Análise de Políticas Públicas

2.1. Administração Pública

A Administração Pública surgiu quando os seres humanos se começaram a organizar em comunidades, criando a necessidade de estruturar alguns serviços em comum. Segundo a perspectiva de Raadscheders e Rutgers (1989), o “civil service” terá nascido na Baixa Idade Média por influência da organização da Igreja Católica. Inicialmente os funcionários eram servidores do Rei e, só mais tarde, quando o Estado deixou de ser identificado com o Rei, com a Revolução Francesa, nasceu o funcionário público.

O modelo tradicional, ou clássico, de Administração Pública remonta à Revolução Francesa e à teoria da separação de poderes onde cabe à Administração Pública implementar as políticas definidas pelo poder político (Rocha, 2008).

Desta forma, a Administração Pública nasce de um conjunto de necessidades coletivas que precisam ser satisfeitas, sendo consideradas como essenciais para o bem-estar da comunidade (Amaral, 2014).

Para o autor, o Estado assegura várias necessidades como a proteção contra incêndios pelos bombeiros ou a defesa militar pelo exército, mas também regulamenta as atividades económicas privadas mais importantes. A satisfação destas necessidades coletivas exige avultados meios humanos e materiais e dada a complexidade desta tarefa, existem serviços com origem e natureza distintos que são administrados por vários tipos de administração, cujos financiamentos também variam, mas todos com um objetivo comum, o de satisfazer as necessidades coletivas, sendo as três fundamentais: segurança, cultura e bem-estar.

A Administração Pública, enquanto atividade, rodeia-se de um conjunto de meios que visam prosseguir fins definidos formalmente a nível político. Este facto, a par da necessidade em assegurar a provisão de bens e serviços públicos, tendo como objetivo servir a comunidade e que têm como principal financiamento os impostos, formam um conjunto de elementos que a tornam única e distinta da privada (Carvalho, 2013).

Para a autora, a ciência da Administração Pública é uma disciplina que se ocupa do estudo das instituições que visam a satisfação das necessidades coletivas de uma comunidade, procurando assegurar a boa governação, isto é, fazendo um uso eficaz dos escassos recursos à sua disposição. Por isto, caracteriza-se pela multidisciplinariedade e pela pluralidade de opiniões sobre a administração e as suas características.

A Administração Pública distingue-se da administração privada pelo objeto sobre o qual incide (necessidades coletivas), pelo fim que visa prosseguir (o do interesse público) e pelos meios que utiliza (só pode agir conforme definido pela lei). Por sua vez, os trabalhadores e empregadores públicos têm alguns direitos, deveres e garantias distintos dos outros cidadãos, definidos por lei, estão sujeitos a avaliação de desempenho periódica que vai influenciar a progressão na carreira e, quando agem em não conformidade, a sanções disciplinares (Amaral, 2014).

2.1.1. Modelos de Reforma da Administração Pública

Desde a Revolução Francesa, apareceram as primeiras tentativas para elaborar uma ciência da Administração Pública, de onde surgiram várias teorias e modelos que têm vindo a evoluir ao longo do tempo, sofrendo influências de modelos anteriores e criando bases para o desenvolvimento dos modelos seguintes:

Modelo Burocrático e a Administração Profissional (1946):

O modelo burocrático baseia-se em algumas das seguintes características: hierarquia da autoridade, impessoalidade das relações, recrutamento baseado no mérito e por concursos públicos, a profissionalização dos funcionários, a prática de rotinas e procedimentos standardizados, entre outras (Weber, 1978 (1922)). Assenta em três grandes características: centralização, coordenação e controlo (Taylor, 1911).

Existem aspetos positivos relacionados a este modelo como o recrutamento de profissionais com base no mérito ou a isenção e imparcialidade que lhe servem de bases (Weber, 1970) mas, a adoção deste modelo trouxe consigo consequências negativas como por exemplo, a forma como o funcionário era visto, apenas como um mero bem ao serviço da Administração, não havendo preocupação com o seu bem-estar e desenvolvimento pessoal. Para além deste aspeto, o excesso de burocracia conduz ao excesso de formalismo e de papel, assim como exerce uma resistência à mudança, pois o ambiente não era propício à adaptação ao meio envolvente, fator essencial a um mundo em constante mudança devido aos efeitos da globalização.

Este modelo entrou em declínio devido a vários fatores: alargamento das funções do Estado; globalização e tudo o que acarreta; proliferação das novas tecnologias; crescimento e endividamento do Estado social, entre outros. Neste contexto, as normas e procedimentos deixam de fazer sentido, pois mostra-se incapaz de fazer um rápido reajustamento sempre que o contexto muda.

New Public Management (década de 80/90):

A partir da década de 80, a ciência da Administração Pública passou por uma fase de grande dinamismo que, sustentada nas experiências de inovação administrativa, levou ao surgimento do *New Public Management* (Christensen & Laegreid, 2001).

Surge a ideia de que a Administração Privada é superior à Administração Pública, o que trouxe novos estilos de liderança, aproveitando as técnicas aplicadas à concorrência de mercado no privado. Assim, para os autores, este tem como princípios a desregulação, descentralização e delegação. Defendem que o modelo burocrático se tornou alvo de crítica e, o receituário para a solução dos seus problemas não parou de crescer, vivendo uma fase de esplendor com o *New Public Management* e a exaltação dos modelos de gestão vindos do Setor Empresarial.

Para Pollitt, & Bouckaert (2011), este modelo de reforma consiste num conjunto de pretensas boas práticas e preceitos que os governos têm assimilado no seu discurso e ação: avaliação de desempenho assente na quantificação, fazendo jus à ideia que só se pode gerir o que se consegue medir; ênfase no controlo dos resultados; recurso à contratualização em substituição das relações hierárquicas clássicas; degradação e achatamento das organizações e descentralização de funções, fortalecendo as denominadas administração indireta e autónoma do Estado e diminuindo o peso da administração direta; adoção de sistemas de gestão da qualidade; aproximação dos sistemas de gestão do setor público dos sistemas vigentes no setor privado; estabelecimento de redes de cooperação com o setor privado e o terceiro setor, esbatendo fronteiras entre público e privado, entre outras.

Parece que a linguagem do *downsizing*, do *rightsizing*, a reinvenção, a reengenharia, a descentralização, o capital humano, a descentralização, a terceirização e a privatização tornaram-se parte do léxico público de gestão de recursos humanos (Condrey, 2014). No *New Public Management*, os gestores públicos são desafiados a encontrar formas inovadoras de alcançar resultados ou de privatizar funções anteriormente fornecidas pelo governo, o que faz com que dependa fortemente de mecanismos de mercado para a gestão programas (Denhardt, 2017). O modelo de privatização é um modelo emergente e esboça um papel heurístico para os trabalhadores em funções públicas, na medida que os recursos humanos e as funções governamentais são cada vez mais privatizados (Condrey, 2014).

Segundo Mozzicafreddo (2001), as reformas da Administração Pública, após a década de 70, têm em comum: o peso dos constrangimentos financeiros nas despesas do Estado resultantes do aumento dos gastos sociais; a complexidade de funcionamento da Administração Pública, motivada pela rapidez e heterogeneidade da sociedade, que a Administração Pública tem tido dificuldade em acompanhar; a alteração das expectativas, necessidades e exigências dos

cidadãos, cada vez mais informados e as novas tendências de transformação da estrutura do Estado, tanto no sentido de se tornar menos centralizado e mais equitativo, como na tentativa de uma governação mais flexível e transparente. Podemos verificar, pela análise do autor, que, atualmente, nos deparamos com estas características nas sociedades europeias.

Foi com o *New Public Management* que ocorreu o desenvolvimento de técnicas de gestão como o planeamento estratégico como hoje o conhecemos. É por isto baseado nas orientações gestionárias das organizações privadas, sendo que a sua conceção resulta de orientações práticas e, de algum modo, programáticas que esta corrente encontra nas formas de gestão empresarial pensadas como transponíveis, para bem da eficiência e economia das organizações públicas. Por um lado, vem revolucionar o Setor Público tornando-o mais flexível, mas, por outro lado, o resultado destas políticas é a subida exponencial da despesa pública sem contrapartida na qualidade e quantidade de serviço. Criticado por uns, mas defendido por outros, podemos assistir a muitas opiniões controversas relativamente a este modelo de reforma. Hood (1991), refere que o *New Public Management* oferece uma chave multifacetada para uma melhor prestação de serviços públicos.

A adoção lenta dos princípios do *New Public Management* colocou Portugal no leque de críticas que nos anos 2000 e no contexto de crise deram indícios da capacidade de o governo controlar e coordenar as estruturas a que anteriormente deu autonomia (Ferraz, 2013). Esta subida da despesa pública tornou o estado muito pouco eficiente.

New Public Service/Governança/New Weberianismo (década de 90 à atualidade):

O *New Public Management* tem sido, na verdade, um processo transitório etapa na evolução da Administração Pública tradicional para o que chamamos de *New Public Service* (Osborne, 2014).

Segundo Mozzicafreddo (2001), atualmente, a reforma *New Public Service* tem vindo a ser implementada na maior parte das sociedades da União Europeia e aqui dá-se mais importância à prossecução do interesse público valorizando a cidadania e as pessoas, não apenas a produtividade. Para o autor, esta iniciativa assenta nas seguintes características: organização racional da burocracia através da diminuição de constrangimentos e ganho de eficiência; alteração no estatuto profissional dos funcionários públicos através da qualificação e reclassificação funcional, aumento de autonomia nas decisões administrativas, diferenciação salarial ligada ao desempenho profissional, entre outros; contratação de serviços privados, criação de institutos ou associações com alguma autonomia de gestão e descentralização e delegação de competências em níveis intermédios e proximidade com os cidadãos e

preocupação com a qualidade dos serviços, como por exemplo as lojas do cidadão, que têm como objetivo tornar a administração mais próxima e transparente para com as pessoas.

Assim sendo, pode perceber-se que este modelo implica que a administração tenha de ser pró-ativa, descentralizada, tenha uma visão partilhada e um sentimento de pertença para com a comunidade. Vai ao encontro de conceitos como a Governança, que reporta à inovação administrativa, implicando a passagem de um modelo weberiano (burocrático e hierárquico) para um modelo gestor (à hierarquia acresce o mercado e as redes). Pressupõe que, em termos de configuração organizacional, exista uma combinação de estrutura hierarquizada com alguns níveis de autonomia e responsabilização (Rhodes, 1997).

O *New Public Service* existe e é um elemento definidor dos sistemas de prestação de serviços públicos no século XXI, no entanto o seu significado pode continuar a ser contestado e, na pior das hipóteses, pode significar “todas as coisas para todas as pessoas”, no entanto, o conceito captura os desafios da prestação de serviços públicos em sistemas fragmentados de prestação de serviços ao redor do mundo (Osborne, 2014).

Os Estados europeus são, na generalidade, “Estados Providência” que, ao contrário de países como Estados Unidos da América, por exemplo, providenciam muitos serviços ao cidadão. Mas o problema consiste na dicotomia entre mais gastos e o aumento da eficiência dos serviços, embora haja um esforço de aumentar a equitabilidade nas sociedades, esta depende das decisões políticas do país, de como gerir as despesas públicas, o que pode causar a satisfação ou o descontentamento da população (Condrey, 2014).

Mozzicafreddo (2001) faz uma análise dos modelos de reforma, sobretudo do *New Public Management* do qual se podem verificar várias características atualmente, e da sua transição para o *New Public Service*. Embora diferentes, as várias reformas possuem características comuns. Desta forma, independentemente destas semelhanças, as iniciativas de modernização na Administração Pública, dependendo do contexto onde se inserem, em virtude de tradições sociais e culturais, oportunidades e os ritmos políticos, diferenciaram as suas grandes linhas. Os desafios podem não ser os mesmos em todas as partes do mundo, mas os valores relacionais estão em sua essência (Osborne, 2014).

Pode-se concluir que não existem modelos híbridos, as Administrações Públicas dos vários países têm influências de vários modelos e, conseqüentemente, características distintas. As reformas têm, obviamente, aspetos positivos como os ganhos de eficiência, a redução de despesas e de atividades sob as quais é responsável, assim como aspetos negativos, a incapacidade de separação do sector público e privado, gestão pública com muitas falhas, sistema legal pouco confiável, decisões arbitrárias, entre outros (Mozzicafreddo, 2001). A

descentralização acentuou igualmente aspetos relacionados com a gestão financeira e a corrupção que provocaram um aumento exponencial da despesa pública a que assistimos ao longo dos anos.

O termo Governança tem origem na década de 80 quando, em conexão com países de terceiro mundo, especialmente com programas de reforma estruturais, as condições estruturais no respetivo país desenvolvido mereceram especial atenção (Konig, 2005). Governança foi introduzida no Setor Público por reformas na forma de governar que trazem consigo outros conceitos como por exemplo Governança Multinível ou JUG (Jointed-Up Government). Podemos considerar o Governo como um ator e a Governança como o resultado das ações tomadas a cabo num modo de coordenação social (Mette Kjaer, 2008).

Desta forma, Governança é o processo pelo qual a autoridade gere os recursos económicos e sociais de um país, para promover o seu desenvolvimento através da execução de políticas públicas. Pressupõe também uma interação entre Estados, impulsionada por interesses próprios para regular problemas coletivos complexos e alcançar objetivos comuns.

O conceito de Governança significa que não existe um só centro, mas sim, vários centros, onde as várias partes têm um grau considerável de autonomia (Rhodes, 1997). Aqui, os atores sociais são os destinatários, os Estados são intermediários e os efeitos das suas ações vão para além das fronteiras nacionais. Governança bem-sucedida resulta em situações de “*win-win*” em que todas as partes retiram benefícios (Mette Kjaer, 2008).

Segundo Rhodes (1997), a transformação do Setor Público envolve “*menos governo,*” mas “*mais governança*”. Desta forma, a Governança veio tentar dar resposta a questões muito complexas como são o desemprego, a pobreza, o ambiente, entre outras. Estas questões têm tantas variáveis em si que é necessária a construção em rede, onde os esforços de vários sistemas trabalham em conjunto para um objetivo comum. Existe inevitavelmente um elevado grau de incerteza sobre os efeitos de determinadas medidas, nomeadamente em soluções para este tipo de problemas complexos. Segundo o mesmo autor, Governança significa que não há só um centro, mas múltiplos centros, que não há autoridade soberana porque as redes têm uma autonomia considerável.

Existe uma crescente importância das redes em Governança para a implementação de políticas públicas, isto porque a existência de redes inter-organizacionais pode tornar-se num obstáculo à implementação de políticas, principalmente quando requer uma cooperação entre sistemas (Mette Kjaer, 2008). A literatura sobre redes define-as como “*padrões estáveis de relações sociais entre atores interdependentes que tomam forma no contexto de problemas políticos*” (Kickert, Klinjn e Koppenjan, 1999).

O crescimento de redes na implementação de políticas públicas pode ser melhor observada ao nível local, onde a maior parte do contacto com o cidadão tem lugar (Mette Kjaer, 2008). Esta autora refere também que as autoridades têm de lidar com a implementação de políticas de uma forma muito específica para a sua comunidade. Inevitavelmente, foi criada uma tensão entre a flexibilidade e o controlo por parte do poder central para com os sistemas locais. Defende ainda que é compreensível haver fragmentação na decisão, mas estudos sobre Governança a nível local indicam que as redes contribuem também para a eficiência dos serviços, pois estão mais preparados para responder às necessidades dos cidadãos. Esta lógica faz sentido na minha opinião, pois quanto mais fragmentada é a decisão e quanto mais próxima estiver dos cidadãos, maior será a sua especificação e conseqüentemente, mais eficaz será.

A nível europeu, o crescimento de instituições internacionais aumenta a possibilidade de conflito entre diferentes regulamentações internacionais, bem como entre regulamentações nacionais e internacionais. Torna-se essencial conseguir atingir soluções institucionais mais sofisticadas, tanto na Governança internacional como transnacional com maior autonomia em relação aos Estados-membros. Desta forma, as questões supranacionais ganham importância e existe uma crescente necessidade de criação de uma geração de conhecimento imparcial sobre problemas internacionais complexos (Zürn, 2010). “*Estado-Nação significa um ator entre muitos*”: O autor defende que indivíduos e atores sociais começam a trazer questões transnacionais e internacionais para a esfera pública, anteriormente tratadas apenas por organismos administrativos ou tecnocratas. Há um cada vez maior escrutínio das instituições em termos de critérios políticos como a legitimidade e a justiça, além da eficiência e funcionalidade. Assim, as instituições internacionais são cada vez mais confrontadas com resistência social, mas, por outro lado, são cada vez mais utilizadas por grupos de interesse e instituições não-governamentais.

É possível a existência, além do Estado-Nação, de uma “*comunidade de direitos*” sem uma “*comunidade de força*”, isto porque o ato da “*Boa Governança*” leva ao cumprimento sem necessidade de uso de força (Zürn, 2010). Para este autor, naturalmente a imposição hierárquica (como era tradicional) não tem em conta possibilidade de cumprimento horizontal e recíproco compulsivo, resultante da interdependência social. Analisando a opinião de Zürn (2010), a criação de uma “*comunidade de força*” é o desejável, embora que muitas vezes dificilmente seja realizável.

A Administração Pública na União Europeia assenta fortemente nas tradições nacionais, mesmo tendo em consideração a existência de elementos dos vários modelos de reformas

administrativas (Mozzicafreddo, 2001). Um exemplo das diferenças entre Estados é o Brexit, onde a Inglaterra faz prevalecer ideais que se diferenciam dos restantes Estados.

Para Mozzicafreddo (2002), as introduções de iniciativas de reforma nos países europeus não foram implementadas da mesma forma nos diferentes países, existe uma moderação evolutiva e pragmatismo, com exceção dos países mais próximos das perspetivas gestionárias, denotando-se uma limitação nos resultados esperados destas iniciativas. Segundo este autor, existem grandes influenciadores na introdução destas iniciativas como são exemplo a evolução económica e financeira dos países, diferentes expectativas dos cidadãos, trajetória de mudança na estrutura do Estado e na forma de governação (incluindo várias perspetivas e opções políticas) e também, mais especificamente, o aumento e complexidade das funções públicas. O autor defende ainda que existe um problema comum por resolver, é um facto que a maioria dos países da União Europeia não tem desenvolvido medidas aprofundadas no que diz respeito a um dos grandes problemas atuais, a falta de pessoal nos serviços, devido ao principal constrangimento, o peso orçamental do funcionalismo público.

Para melhor se perceber o conceito de Governança, importa falar em “Joined-up Government” (JUG), que significa Governo Integrado ou “Governança integrada”. JUG é uma proposta para que diferentes setores de um governo trabalhem em conjunto, traçando metas e objetivos transversais a eles, buscando a coordenação dos esforços e dos resultados (Bevir, 2010). Significa a aspiração de alcançar pensamentos e ações coordenados para que a resolução de problemas complexos seja alcançada e para que isso aconteça, tem que haver comunicação entre diferentes departamentos (Pollitt, 2003).

Segundo Marques, 2017: *“os problemas complexos constituem um novo desafio às organizações, atendendo ao seu perfil multidimensional, multicausal, dinâmico, aberto, interdependente, irrepitível e de evolução imprevisível”*. Para o autor, num contexto de Governança em redes, surge uma forma de coordenação horizontal e colaboração de vários atores para o desenvolvimento e manutenção de relações interorganizacionais de colaboração, com o objetivo de gerir problemas complexos.

Dessa forma, o autor defende que a Governança integrada é capaz de gerar uma realidade nova, diferente da simples soma das partes, procurando alinhar atividades de organizações distintas para dar respostas de políticas públicas, evitando que as políticas se minem umas às outras, usando melhor recursos escassos, criando sinergias, trazendo várias partes interessadas que sejam chave num particular domínio e oferecendo aos cidadãos serviços públicos menos fragmentados.

Podemos concluir que em Governança existe uma redefinição do papel do Estado na sociedade, que tem aumentado as suas funções de intervenção administrativa, mas o sucesso só acontece quando é possível a criação de uma rede baseada em reciprocidade e confiança. As redes são possíveis com recurso à tecnologia e evidenciam um enorme potencial para a resolução de problemas complexos (Pollitt, 2003).

Segundo Marques (2017), as redes têm vantagens como inovação, flexibilidade, rapidez, descentralização, entre outros, mas também há desvantagens. A força da rede é a do seu elo mais fraco e o bom funcionamento de uma Governança em rede é muito exigente, pois este tipo complexo de redes requer capacidades de coordenação muito específicas que se tornaram um desafio para os governos porque a dificuldade aparece quanto às melhores estratégias que os atores políticos devem adotar. Existem várias soluções em Governança que tentam resolver os problemas complexos da sociedade atual. Mas estes têm muitas características que dificultam a sua resolução, a pobreza, por exemplo, tem em si as variáveis como a educação, o trabalho, a saúde, a família, entre outros. E dentro destes grandes grupos existem também várias variáveis.

Os autores esforçaram-se para definir JUG da melhor forma possível, nomeadamente Marques (2017), dando ênfase aos problemas complexos, mas posso concluir que dada a complexidade do assunto, a literatura parece sempre incompleta e em constante aprendizagem. Tudo isto leva-nos a pensar em grandes questões: Como podem os vários sistemas funcionar de forma integrada para a resolução deste problema complexo? Como se vai organizar a coordenação entre eles? Quais são as estratégias mais adequadas a adotar? Julgo que a complexidade do tema faz com que cada situação seja encarada de forma específica e as soluções construídas ao longo do percurso.

Como já foi mencionado anteriormente, nas últimas décadas temos presenciado uma mudança, a centralização dos governos tem dado lugar a novas formas de governação. Por um lado, a autoridade foi dispersa por agências supranacionais e por outro foram criadas parcerias público/privadas (Bevir, 2010). Desta forma, dentro do grande “chapéu” que é a Governança, existem também vários tipos de governo como é exemplo a governação colaborativa, que reúne as partes interessadas públicas e privadas em fóruns coletivos com agências públicas para participarem na tomada de decisões orientada para o consenso (Ansell, 2007). Esta colaboração torna-se essencial para a resolução dos problemas complexos das sociedades atuais.

Também já foi referido que a difusão de autoridade em novas formas de política possibilitou a criação de novos temas como é exemplo a Governança Multinível. Podemos definir Governança Multinível como a deslocação de autoridade dos Estados-Nação para outros níveis de Governança (do local ao global) (Zürn, 2010). O autor considera que muitos autores

acreditam que a dispersão da autoridade pode ser mais eficiente que a centralização, pois a Governança deve operar em vários níveis para poder atuar de acordo com as variações das externalidades das políticas, mas não há acordo de como a Governança Multinível deve ser organizada, sendo detetadas duas visões distintas: Tipo I (Sistemas político-administrativos universais) e Tipo II (Sistemas político-administrativos especializados).

Na Governança Multinível de Tipo I, a competência dos sistemas abrange todas as áreas da política pública, por isso apelidados de universais. Possui também um número limitado de níveis, sendo estes o internacional, o nacional, o regional e o local, onde cada nível tem estruturas semelhantes e competências políticas flexíveis. O sistema terá afiliação exclusiva somente num dos níveis.

Na Governança Multinível de Tipo II, existem jurisdições especializadas, ou seja, cada uma opera num tema muito específico. O número de níveis é teoricamente ilimitado, vai depender das necessidades em determinado momento e cada nível tem estruturas flexíveis. O sistema poderá ter múltiplas afiliações.

Para Zürn (2010), o grande benefício da Governança Multinível é a flexibilidade, pois permite que as jurisdições sejam desenhadas à medida para responder às externalidades, economias de escala, nichos e preferências. O Tipo I e Tipo II têm semelhanças e diferenças e, por isso, complementam-se.

Neste sentido, no estudo sobre Governança, é importante tentar perceber qual o papel do cidadão nesta reforma. Segundo Offe (1987), num estado moderno os cidadãos estão relacionados com a autoridade estatal através de três pressupostos: são os criadores da autoridade do Estado, estão sujeitos e são o alvo da coerção estatal organizada e dependem dos serviços e provisões organizadas pelo Estado. Estas três componentes da noção de cidadania têm as suas raízes ideológicas, respetivamente, nas teorias políticas do liberalismo, de democracia e do estado social. Para o autor, o Estado Social, Estado de Providência, Estado de Bem-estar, são designações que se materializam no garante das condições necessárias para a existência de uma sociedade civil como um todo. Dependendo esta de uma grande variedade de políticas económicas e sociais institucionalizadas pelo Estado Social. As metas e objetivos do Estado Social são a prevenção da pobreza, a garantia da segurança social e a provisão de saúde pública, educação, habitação, entre outros serviços.

Para Offe (1987), a democracia coloca os cidadãos numa posição em que eles podem forçar o Estado a agir, a tomar atitudes coercivas legitimadas. A menos que os cidadãos considerem a autoridade do Estado como legítima, eles podem obstruir a cooperação obrigatória através do voto. Assim, na provisão estatal para o estado de Bem-estar, a legitimidade depende da percepção

dos concidadãos sobre a natureza do Governo. Assim só uma autoridade legítima dentro de uma sociedade solidária pode capacitar o Estado a forçar a cooperação.

Neste sentido, e em consenso com o autor, o conceito clássico de democracia está de acordo com a premissa de dar voz aos habitantes de uma comunidade ou nação e, se os mesmos sentirem legítimo o sistema, mais vontade possuem de participar ativamente. Atualmente, a renovação do Setor Público passa pela maior proximidade crescente com o cidadão, ajudando a criar uma democracia participativa.

Podemos concluir que existem quatro aspetos essenciais para que a aproximação administração-cidadão seja bem-sucedida: a importância das TIC (Tecnologias de Informação e Comunicação), de uma boa comunicação, da transparência e do aumento da responsabilização do Estado. Estas novas formas de interação digital entre o governo e suas partes interessadas criam o potencial para aumentar o envolvimento democrático e alcançar públicos on-line que não estavam anteriormente envolvidos nas atividades políticas (Mergel, 2016).

As TIC desempenham um papel essencial neste sentido, estas podem, para além de priorizar as ações a desenvolver (planeamento e estratégia), oferecer serviços e respostas mais céleres e o cidadão pode acompanhar online a evolução do seu processo (contributo, reclamação, serviço, pedido, entre outros). Ao mesmo tempo o governo abre canais adicionais para o influxo de grandes quantidades de dados sobre interações digitais, e conteúdo online que precisa ser analisado e interpretado para compreender até que ponto os cidadãos apoiam a missão do governo (Mergel, 2016).

Neste contexto, surge o conceito de transparência como elemento central, porque pressupõe uma troca de informações simplificada e verdadeira. No âmbito das instituições, existe o compromisso dos Estados em proporcionar uma maior facilidade à participação dos cidadãos e pode constatar-se que esta ação, aliada a uma boa comunicação, é um fator chave para a promoção da credibilidade das instituições governamentais (Mette Kjaer, 2008). Assim, a transparência precisa da comunicação, e esta deve ser feita da melhor maneira para alcançar o seu impacto real, bem como, deve ser enquadrada sob os princípios de uma comunicação política assertiva.

A transparência que tem de existir, devido à maior proximidade do Estado com o cidadão, é uma das maiores questões mundiais, parecendo haver um compromisso com o uso de dados abertos e o Estado é o principal responsável pela sua manutenção. As regras existentes e regulamentos que orientam o uso das TIC no Setor Público são delineados como base para futuras táticas de medição para incluir métricas, procedimentos e resultados que visa ajudar investigadores e decisores políticos a medir e interpretar o uso da comunicação no Setor

Público (Mergel, 2016). Por outro lado, o cidadão tem de perceber a mensagem que se deseja passar e isso exige uma linguagem concisa, clara e, acima de tudo, verdadeira, porque é essencial que os cidadãos respeitem e acreditem nas ações do Estado.

Desta forma, a transparência é uma ferramenta legítima e efetiva para proteger as instituições, prevenir a corrupção e aumentar as taxas de participação dos cidadãos. O seu cumprimento pode permitir a melhoria da gestão pública e aumentar a participação dos cidadãos. À medida que as iniciativas de governo aberto evoluem e mais organismos públicos as seguem, é necessário criar um conjunto de medidas para promover os compromissos de transparência, participação e colaboração (Mergel, 2016). Assim, o compromisso imediato é o de incentivar ações legítimas e efetivas para que a comunicação de transparência seja uma resposta útil do Governo (local e nacional) à democracia participativa.

Podemos verificar que, recentemente, temos assistido à aplicação de várias políticas que caracterizam um Estado em época de Governança, como é exemplo o orçamento participativo. O reconhecimento da importância da satisfação do cidadão, dada a maior proximidade deste com o Estado, fez com que fosse criada uma maior responsabilização por parte do Estado, representado pelos funcionários públicos no seu contacto com o cidadão (Bevir, 2010). Este é, sem dúvida, um avanço extremamente importante na Administração Pública contemporânea.

Mas não cabe apenas ao Estado legislar, deve também sensibilizar todos os participantes envolvidos. Assim, se por um lado julgamos fundamental o envolvimento dos trabalhadores no processo de mudança para uma reforma bem-sucedida, por outro lado, devem os trabalhadores estar igualmente motivados para colaborar no processo de reforma. Assim sendo, e como a autora Mette Kjaer (2008) refere: deve ser reconhecido que os trabalhadores em funções públicas também devem ser responsabilizados por parte dos cidadãos, o que pode levar a um aumento da qualidade dos serviços. Desta forma, Governança implica uma modernização dos atos para que estes possam afetar positivamente os cidadãos.

No futuro, por muito que imaginemos a Administração Pública com tecnologias ultra inovadoras, é muito provável que a luta para que os organismos se tornem mais flexíveis, eficientes, adaptáveis, politicamente responsáveis, competitivos e com os recursos humanos e técnicos adequados continue, ao mesmo tempo que é exigida a divulgação e transparência em níveis superiores aos atuais (Kernaghan, 2014).

Como podemos verificar na figura seguinte, publicada por Rocha & Zavale (2021), que os modelos têm um sentido e a mudança nem sempre acontece com uma rutura nos processos tradicionais. Em muitos casos, muitos dos processos resistiram à mudança, e a mudança é muitas vezes meramente incremental e não uma verdadeira inovação.

Além disso, as grandes inovações são muitas vezes absorvidas pela cultura de cada país. Assim, os países de cultura anglo-saxónica mudaram completamente a administração tradicional, insistindo na responsabilização e na proliferação de organizações independentes. Os países nórdicos importaram os instrumentos de gestão empresarial para salvar o Estado-providência. Os países da Europa continental ajustaram as novas medidas a uma tradição weberiana. Por sua vez, nos países do sul da Europa, onde se inclui Portugal, a mudança tem sido muito lenta, dado que a inovação se traduz numa linguagem jurídica que, de facto, impede a mudança.

	Classical Administration (Bureaucratic Model)	New Public Management Model	Governance Model (NPG)	Neo-Weberian Model
State Type	Liberal. Although after the Second World War it evolved into the welfare state	Neoliberal model	Plural and Coordinating State	Neo-Weberian State
Organizational structure	Hierarchization, centralization and control	Decentralization and management autonomy of organizations	Network management	Combination of centralized structure with levels of autonomy
Human resource management	Based on Administrative Law Contracts for life	Individual employment contract, similar to the Labor Code. Recruitment and selection of organizational responsibility, depending on budget	Negotiated management	Continuation of individual employment contract, but centralized recruitment
Appointment of officers	Political trust	Based on merit	Choice based on leadership skills	Hybrid, based on merit and political choice
Management responsibility	For compliance with rules and procedures	Getting results	Sharing with other actors	Shared: political and professional

Figura 2.1 - Síntese dos Modelos de Reforma

2.1.2. Administração Pública no Mundo e na Europa

A maior parte dos países da OCDE tem vindo a trabalhar há mais de duas décadas para reformar o seu Setor Público. Apesar de parecer algo facilmente concretizável, a introdução de reformas para melhorar a eficiência e eficácia do Setor Público é extremamente complexa e instável. Desde 2002 que o Comité de Governação Pública da OCDE (Directorate for Public Governance), tem vindo a unir esforços para incentivar a modernização do Setor Público nos países da OCDE (OECD - Directorate for Public Governance, 2023)

A intenção do Comité de Governação Pública é o de ajudar os membros e os não-membros na construção e fortalecimento da capacidade de conceção, implementação e avaliação das políticas públicas e tornar as instituições e serviços inovadores, preventivos e centrados nos cidadãos. O trabalho do Comité centra-se especialmente na ajuda aos países, para que estes fortaleçam a sua capacidade de governação, através da melhoria dos respetivos sistemas de

tomada de decisão e do desempenho das suas instituições públicas (OECD - Directorate for Public Governance, 2023).

Uma notável mudança de atitude na gestão do Setor Público ao longo dos últimos vinte anos tem sido a diferença nos procedimentos de desempenho da gestão. A reorientação da gestão do Setor Público levou à adoção de novas abordagens de gestão, orçamento, recursos humanos e organização institucional. As exigências da sociedade contemporânea fazem surgir questões relacionadas com a Governança, a estratégia, a gestão de risco, a capacidade de lidar com a mudança e a necessidade de identificar o impacto das medidas públicas na comunidade. Para responder a esses desafios torna-se necessário que os países membros e as ferramentas analíticas da OCDE criem estratégias mais eficientes e capazes de dar resposta ao que não foi resolvido até à atualidade. Os países da OCDE estão a aumentar a implementação de estratégias que favorecem a transparência e a participação dos cidadãos para com o Governo. Cerca de metade dos países (17 em 35) adotaram estratégias nacionais de “Governo aberto” em 2017 e quase todos (30 em 35), em 2020 (Government at a Glance 2021 – OCDE).

A confiança entre as pessoas e em seu governo desempenha um papel crucial na governança pública. Melhora o cumprimento de políticas públicas e reduz os custos de implementação, fomenta a participação política, fortalece coesão social e dá legitimidade ao sistema. Ganhar confiança também é importante para o planeamento estratégico, por exemplo, na construção de apoio público para reformas que podem ter altos custos iniciais e compensações nas próximas gerações a longo prazo (OECD - Lessons from the OECD Trust Survey in Portugal, 2023).

O reconhecimento da importância da satisfação do cidadão, dada a maior proximidade deste com o Estado, fez com que fosse criada uma maior responsabilização por parte do Estado, representado pelos funcionários públicos no seu contacto com o cidadão. Este é, sem dúvida, um avanço extremamente importante na Administração Pública contemporânea e torna-se essencial para que o cidadão aumente os níveis de confiança no Governo. Em 2021 a confiança no Governo foi de 41%, tem-se mantido nos últimos anos (pré-crise: 47% em 2007 e pós-crise: 42% em 2016). A satisfação e confiança nos serviços públicos mantêm-se relativamente baixas em alguns países, particularmente nos mais afetados por medidas de austeridade (OCDE - Government at a Glance, 2021).

Em 2022 foi criado um fórum para o reforço da democracia (OECD Global Forum and Ministerial on Building Trust and Reinforcing Democracy), que tem como objetivo providenciar um guia de boas práticas, ao nível internacional, para ajudar a reforçar os valores

democráticos e as instituições de todos os países (OECD - Global Forum and Ministerial on Building Trust and Reinforcing Democracy, 2023).

Relativamente ao setor público como empregador, a importância do emprego nas administrações públicas varia significativamente entre os países da OCDE. Nos anos 2011 e 2019, os países nórdicos, como Noruega, Suécia e Dinamarca apresentaram os níveis mais altos de emprego público (cerca de 30% da população empregada), enquanto os países da OCDE da região asiática, Japão e Coreia do Sul, apresentaram os níveis mais baixos. Embora a maior parte dos países da OCDE registem reduções da importância do emprego público em 2019, a média do emprego nas administrações públicas em percentagem da população empregada nos países da OCDE manteve-se relativamente estável, passando de 18,9% em 2011 para 17,9% em 2019 (BOEP, 2022):

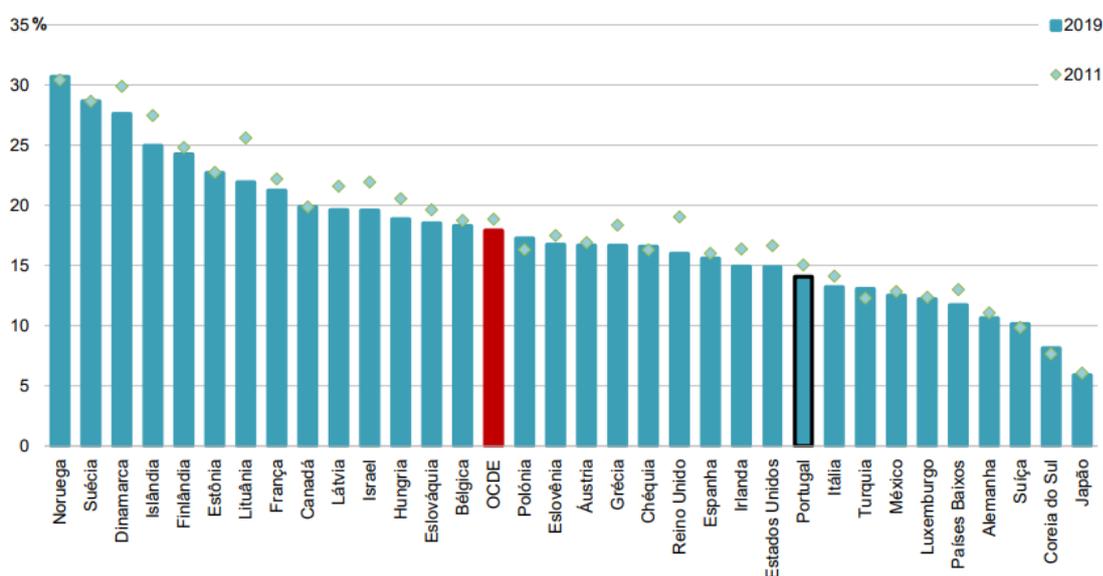


Figura 2.2 - Peso do emprego público - OCDE

De acordo com os dados da OCDE, em Portugal o peso do emprego público na população empregada também diminuiu no período em causa, situando, em 2019, 3,8 p.p. abaixo da média da OCDE.

Como podemos verificar na figura seguinte, a taxa de emprego público comparada com a totalidade do emprego em Portugal é das mais baixas da União Europeia. A tendência dos países nórdicos é a de uma grande percentagem do emprego ser público, chegando aos 30%, e de 2019 para 2020, registou-se um aumento na maioria dos países (Eurostat – Public Administrations in the EU member states, 2020):

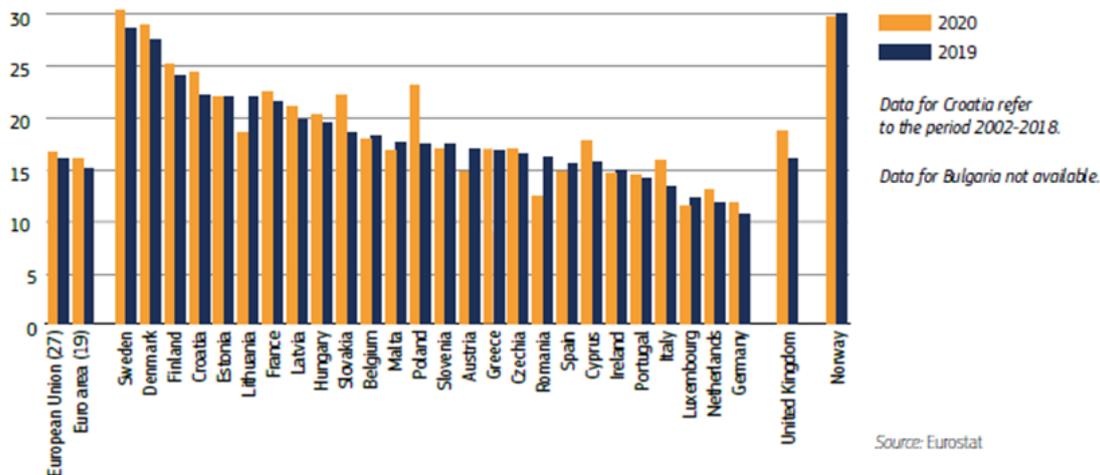


Figura 2.3 – Peso do emprego público - Europa

Alguns Estados-Membros tomaram medidas proativas para aumentar a atratividade do setor público: Luxemburgo, sob a pressão de mudanças rápidas, cargas de trabalho mais altas e digitalização, tem atraído e recrutado cada vez mais pessoas para a função pública com experiência do setor privado; Na Letónia, as recentes reformas na gestão de recursos humanos visaram criar um ambiente na administração pequena e aberta, tornando-a mais atraente através do aumento da remuneração e da aplicação do princípio de salário igual para trabalho igual (Eurostat – Public Administrations in the EU member states, 2020).

De seguida, podemos verificar o quadro resumo de iniciativas para promover a atratividade do Setor Público por países da União Europeia:

Member State	Initiatives to make the public sector more attractive
DK	Policy paper published by the government in 2019: 'A public sector prepared for the future', including initiatives on motivation, recruitment, reducing sickness absence and public leadership.
DE	2019 reform initiative 'Staff development and recruitment in a digital public administration'.
EL	Under Law 4674/2020, passed in March 2020, the government fine-tuned regulations on the horizontal mobility of civil servants across the public administration. The same law also modified the criteria of selection of heads of administrative units (sections, directorates, etc). The purpose was to balance the weight of credentials (years of service, educational credentials) with that of interviews with candidates for the post of unit head.
LV	The Public Administration Reform Plan for 2020 (published in 2017) aims to retain the highly qualified experts currently employed in public administration and to attract competent professionals with skills like analytical thinking, strategic planning, creativity and flexibility. This will be achieved by linking it with specific performance measurement indicators, and purposeful development of the competencies that will be necessary in the future within the public administration.
LU	A new policy framework has aimed to implement a new recruitment procedure in Luxembourg's civil service with the objective of recruiting new talent. The draft legislation on the new recruitment process was introduced in parliament in July 2017 (and voted in June 2018), with candidates still required to pass two digital tests - an abstract reasoning test and a simulation test.
MT	The Public Administration Act (2019) upholds the following values: acting with integrity; respecting others; showing loyalty; being worthy of trust; striving for quality standards and improvements; being accountable for performance of their duties and for their behaviour; acting in a manner that does not discriminate; and being impartial.
NL	A new Civil Service Act came into force on 1 January 2020. This is the final stage in a process of 'normalisation' - changing the legal position of civil servants from a public law base to a private law base. The Civil Service Act has been changed accordingly. A special civil service status is still maintained but now concentrates on integrity, neutrality and duty to politics and society.

Figura 2.4 - Atratividade do Setor Público

Destacam-se medidas de recrutamento e retenção de talentos e aumento da motivação, com especial atenção nas competências digitais como um pré-requisito, assim como a avaliação de valores sociais e de sustentabilidade, e a aproximação com os recrutamentos utilizados no setor privado.

Ao nível financeiro, os países da OCDE têm, desde há uns anos, estado a trabalhar no desenvolvimento de informação sobre desempenho. Atualmente, quase todos os países da OCDE dispõem de informação sobre desempenho financeiro. Para avaliar o desempenho não financeiro, a maioria dos governos desenvolveu quer medidas de desempenho (e/ou objetivos) quer avaliações. Os indicadores de performance financeira ajudam a fortalecer a prestação de contas e a transparência.

Orçamentar em contexto público é considerado como um sistema, pois contém numerosos componentes e relações (Lee & Johnson, 2018). Para o autor, o problema desta abordagem é

que todas as componentes relacionadas entre si, e por isso, é difícil encontrar o local indicado para começar.

A maioria dos países da OCDE tem assistido a um crescimento na média do uso de práticas de desempenho orçamental nos serviços centrais do Estado. Mas, em 2016, sendo a média dos países da OCDE de 0,41, pode verificar-se que Portugal tem apenas 0,08. Este valor é inferior aos 0,2 de 2011, quando a “crise” se instalava. Este valor coloca Portugal nos últimos lugares, sendo um dos países que menos investe neste sentido (OECD – Government at a Glance, 2021).

Em 2019, 21 dos 36 países da OCDE registaram poupança líquida do governo, embora a média da OCDE tenha sido -2,3% do PIB. A poupança líquida piorou substancialmente em 2020. Entre os 26 países da OCDE para os quais há dados disponíveis, 24 tiveram poupança líquida negativa em 2020, e todos tiveram menor economia do que em 2019. Esta queda acentuada deveu-se a níveis elevados das despesas correntes e a queda das receitas fiscais causada pela crise do COVID-19 (OECD – Government at a Glance, 2021).

Segundo os dados da Eurostat para 2022, os países com uma média mais elevada de remunerações na administração pública central do Estado são: Luxemburgo (6.057€), Alemanha (4.391€) ou Dinamarca (3.899€). Sendo a média da UE de 2.880€, Portugal está 18º lugar, com uma média de 1.642€, com 9 países abaixo de si, como a Grécia (1.035€), a Roménia (1.001€) ou a Bulgária (980€). Portugal está entre os estados-membros que paga salários mais baixos aos funcionários públicos (Eurostat – Public Administrations in the EU member states, 2020).

A pressão económica e do mercado de trabalho fez com que os países da União Europeia adotassem acordos salariais flexíveis para competir melhor com o setor privado, como pagamento por desempenho (Pay-For-Performance - PFP) (Eurostat – Public Administrations in the EU member states, 2020).

Os países da UE variam substancialmente em termos de design de PFP, mas há uma tendência clara para classificações mais qualitativas e menos rígidas, abandonando esquemas de distribuição forçada e, ao mesmo tempo, há uma clara mudança na progressão salarial automática relacionada com o desempenho (Eurostat – Public Administrations in the EU member states, 2020).

As recompensas PFP assumem a forma de pagamentos de incremento de mérito e/ou um montante fixo que funciona como um bónus e, embora a tendência seja ter os pagamentos da PFP como uma percentagem bastante modesta do salário base (inferior a 10 %), alguns países (particularmente os do Centro e Leste Europa) têm pagamentos complementares de desempenho de até 100% do salário base (Eurostat – Public Administrations in the EU member

states, 2020). Por outro lado, as estatísticas demonstram que a ausência de avaliações relacionadas com o desempenho, como existe no Chipre ou na Polónia, parecem ter um impacto negativo na produtividade.

Segundo Zurn (2010), a União Europeia é caracterizada pela descentralização do poder político na maioria dos países membros, pela criação de estruturas supranacionais (neofuncionalismo) e pelo envolvimento de atores públicos e privados nos vários níveis na formulação de políticas públicas.

Contudo, a produção de informação sobre o desempenho não constitui um fim em si mesmo, pelo contrário, para que seja útil, a informação deve ser utilizada nos processos de tomada de decisão. Existem várias formas através das quais tal pode ser conseguido. Por exemplo, a informação pode ser usada para definir e planear políticas, para melhorar a transparência quer perante o público em geral quer perante a Assembleia da República, para ajudar os gestores a gerir os seus organismos e os seus programas e para melhorar o processo de decisão sobre orçamentação. A informação sobre o desempenho é mais habitualmente utilizada pelos gestores para gerir programas.

A UE é vista por muitos como um campo experimental dos processos de globalização, processos estes bastante complexos, basta ver a título de exemplo as questões da migração, que recentemente criaram tensões entre alguns países do Norte e os do Sul. Constitui, desta forma, um sistema Multinível de Governança tipo I e, ao mesmo tempo, é membro em vários sistemas tipo II. Pode-se dizer que se trata de um sistema em forma de Boneca Russa (Várias bonecas que se aninham umas dentro das outras e todas dentro da “Matrioska” - mãe).

Existem duas condições para que a Governança seja Multinível, a Autonomia: não basta haver coordenação intergovernamental sem delegação de poderes para esferas fora dos Estados-membros, e a Diferenciação: inter-relação entre diferentes níveis de governação (Hooghe e Marks, 2010).

Offe (1987) defende que os três componentes da atual relação Estado-Cidadão no Ocidente são: O Estado de Direito, a Democracia Representativa e o Estado de Bem-Estar Social. O Estado de Bem-estar Social que conhecemos como sendo uma grande realização da Europa Ocidental do pós-guerra, tem vindo a perder o seu apoio político e têm ocorrido mudanças estruturais devido a vários tipos de argumentos: económicos, crise fiscal, políticos que enfatizam o surgimento de elites, mas não só.

Desde meados da década de 80 que há vários indicadores que sugerem que as preferências e orientações políticas de segmentos crescentes do eleitorado são um reflexo desse processo de desestruturação: fragmentação, pluralismo e individualização das condições socioeconómicas

e de interesses. As diferenças sociais, económicas e culturais que cruzam as linhas divisórias entre as classes e a organização das classes são sintomas observáveis nos processos de desestruturação em toda a sociedade (Offe, 1987). Contudo, segundo o autor, os estados de Bem-estar mais avançados e estáveis são muito homogéneos. O caso da Suécia, a conceção predominante de igualdade é muito ampla e inclusiva e existem poderosas estruturas e fatores culturais que impedem a maioria dos suecos de mudar para uma visão que enfatize a exploração, os efeitos redistributivos injustos, o livre arbítrio e perspetivas utilitárias de “escolha racional” semelhantes.

O relatório da Comissão Europeia (EUPACK) é uma iniciativa plurianual da Comissão Europeia destinada a desenvolver o conhecimento sobre o funcionamento e as reformas das administrações públicas dos Estados-Membros da UE. Este conhecimento permite uma análise mais pertinente do país, ajuda a identificar prioridades nas reformas e facilita a prestação eficaz de apoio técnico e outros tipos e apoio da EU, para melhorar a capacidade do Estado nos Estados-Membros (EUPACK – European Commission, 2021).

Neste relatório realiza-se uma comparação entre as administrações públicas dos estados membros publicando as tendências atuais na formulação de políticas públicas que permitem as reformas dos Estados. Embora existam diferenças consideráveis entre os Estados-Membros, existem também algumas tendências mais amplas (apesar de os dados não refletirem o impacto da pandemia de COVID-19 nas despesas públicas, na prestação de serviços ou no ritmo das reformas) (EUPACK – European Commission, 2021).

Como conclusões do relatório, observa-se uma redução geral contínua no tamanho da administração pública das perspetivas da despesa e do emprego, a par de uma descentralização, juntamente com esforços para melhorar a governação a vários níveis. Muitos Estados-Membros da UE introduziram iniciativas para aumentar a atratividade do setor público, com foco em valores, profissionalização e processos de recrutamento.

A prestação de serviços e a digitalização foram importantes áreas de trabalho, com muitas iniciativas dos Estados-Membros destinadas a melhorar a eficiência e qualidade dos serviços públicos, reduzir a carga administrativa ou facilitar o contacto com cidadão.

Segue um resumo das iniciativas:

(A) Disponibilidade de serviços online

Esta iniciativa foca-se em assegurar a evolução da prestação de serviços online, a par da digitalização dos fluxos de trabalho e infraestrutura digital adequada no governo, é considerada uma prioridade para muitos países (Alemanha, Espanha, Itália, Letônia, Malta e Eslováquia). Por exemplo, uma das principais prioridades em Malta é expandir as aplicações móveis

direcionadas para o cidadão para torná-las abertas e disponíveis para qualquer pessoa que procure serviços públicos. Na Letónia, o principal desafio relacionado com a disponibilidade de serviços online é fornecer interoperabilidade e conectividade dos sistemas de informação do governo.

(B) Aumentar a eficiência da administração pública

Vários Estados-Membros identificaram o aumento da eficiência da Administração Pública como uma prioridade (por exemplo, Croácia, Chipre, Malta, Portugal, Roménia e Eslováquia). Em Portugal e na Eslováquia, por exemplo, a Administração Pública é vista como burocrática, o que dificulta o acesso e a troca de informações, a interação entre os diferentes organismos, a partilha de boas práticas e as respostas às necessidades de empresas e cidadãos.

(C) Envelhecimento da força de trabalho e atratividade do serviço público

A maioria dos países enfrenta desafios relacionados com as alterações demográficas e o envelhecimento da população da Administração Pública. Estas questões estão ligadas à necessidade de tomar medidas adequadas para garantir a capacidade governamental de longo prazo e a atratividade do setor público como empregador.

Por exemplo, em Portugal, a Administração Pública está a crescer, mas o envelhecimento da força de trabalho sugere que atrair jovens está a tornar-se um problema. Em Portugal, como em outros Estados-Membros da UE, motivar as gerações mais jovens a ingressarem na função pública é uma prioridade.

A atração e retenção de talentos no serviço público afeta diversos países, incluindo Bélgica, Bulgária, Croácia, Hungria, Polónia e Eslováquia. Este facto pode dever-se a vários fatores, como remuneração não competitiva (Bélgica, Polónia), alto nível de politização (Bulgária, Polónia), perceção de corrupção (Bulgária, Croácia, Hungria, Eslováquia) e a necessidade de melhores condições de trabalho (Bulgária, Polónia).

A função pública é vista como excessivamente rígida em termos de remuneração e responsabilidades na Bulgária, Croácia e Áustria, embora haja apelos para mais medidas de profissionalização na Hungria, Luxemburgo, Áustria, Roménia, Eslováquia e Eslovénia. Liderança e desenvolvimento de equipas são as principais prioridades na Irlanda e na Itália, enquanto o Luxemburgo pretende fortalecer a inovação e as competências digitais de seus funcionários públicos.

(D) Medidas de transparência e anticorrupção

Em vários países, incluindo Bulgária, Chipre, Áustria e Eslováquia, são necessárias melhorias na transparência e no combate à corrupção. Este aspeto está relacionado com a eficiência do sistema judiciário em Chipre, a promoção da integridade no setor público na República Checa,

a transparência e a qualidade dos processos de aquisição na Alemanha, a luta contra a corrupção em Malta e a aplicação do Estado de direito na Eslováquia.

Na Grécia, com relativo progresso conseguido na prestação de contas e transparência das instituições, a desconfiança em relação às instituições é generalizada. Cidadãos, empresas, sindicatos e associações raramente se envolvem nos processos de formulação de políticas ou procuram trabalhar de forma construtiva com o Estado. De forma geral, a corrupção continua a ser um problema importante em toda a UE, apesar dos progressos na formulação de política anticorrupção.

(E) Complexidade regulatória

A burocracia desnecessária representa um fardo tanto para as empresas como para os cidadãos, com um impacto negativo no crescimento económico e na criação de novos postos de trabalho. A complexidade regulatória é considerada um desafio na Bélgica, Grécia, França, Itália e Eslovénia. Na Hungria, as mudanças legislativas frequentes e repentinas - e a imprevisibilidade resultante – cria incerteza no ambiente organizacional.

(F) Governança multinível

A necessidade de fortalecer a cooperação entre os diferentes níveis de governo, como são exemplos: entre os governos regionais e federais na Bélgica, e entre o centro e as regiões da Espanha.

(G) Formulação de políticas públicas baseadas em evidências

A Croácia e a Roménia têm monitoramento e avaliação limitados da implementação das estratégias, políticas e medidas existentes. Na Grécia, Letónia, Polónia e Portugal, formulação e implementação de políticas beneficiariam de melhorias em *ex ante* e avaliação política *ex post*.

Na França, os mecanismos de avaliação *ex post* são fragmentados em várias instituições (Tribunal de Contas, Parlamento, National Standards, Órgão de Avaliação, a Direção Interdepartamental para a Transformação do Setor Público e Estratégia da França).

A avaliação poderia ser melhorada por meio de padrões de qualidade e da introdução de uma abordagem horizontal menos fragmentada. O uso de políticas baseadas em evidências foi identificado como um desafio mais amplamente na Bélgica, República Checa, Espanha, Portugal, Eslovénia e Eslováquia.

Muitas iniciativas importantes de reforma estão neste momento em concretização. Algumas das quais respondem a áreas prioritárias, desafios selecionados ou recomendações do Semestre Europeu descritas nas informações individuais ao nível de país (European Commission - EUPACK, 2021).

2.1.3. Administração Pública em Portugal

As principais funções do Estado português são o bem-estar, a segurança e a justiça e no artigo 81º da Constituição da República Portuguesa, podemos verificar as incumbências prioritárias (Ferraz, 2016). Segundo o autor, a administração portuguesa tem início no Estado pré-absolutista e na expansão colonial (séculos XV a XVI) onde a administração central se encontrava em expansão devido ao investimento ultramarino e a divisão do território foi feita pela primeira vez, em províncias. Existiam apenas os ministérios da justiça e das finanças onde figuravam o chanceler-mor, secretário d'El Rei, o Conselho de Estado, entre outros.

Aquando da revolução liberal, em 1820, Portugal assistiu à criação de mais alguns ministérios (do reino, da guerra, da marinha, dos negócios estrangeiros e do ultramar) que veio trazer mais complexidade à governação. O país foi dividido em distritos e concelhos e foram criadas as figuras de Governador Civil nos distritos e Administrador no Concelho (Saraiva, 2011).

A Primeira República instituiu-se em 1910 e com ela vieram 20 anos com ideais de descentralização do poder político. O que veio a ser contrariado com o início do Estado Novo em 1933 em conjunto com a nova Constituição, um período onde se centraliza de novo o poder e que se mantém até à revolução de 25 de Abril de 1974 (Saraiva, 2011).

Ferraz (2016), refere que quando falamos em reforma da administração pública portuguesa, a literatura aponta para o seu começo na década de 60, com os planos de fomento. Estes têm como objetivo reformar os procedimentos administrativos, tentando minimizar a burocracia. Os planos têm lugar entre 1953 e 1979 e trouxeram consigo muitas das características que hoje verificamos em desenvolvimento na administração atual, como a implementação de meios eletrónicos nos processos administrativos por exemplo.

Nas décadas de 1950 e 1960, Portugal, saiu de condições económicas extremamente difíceis, registou uma das taxas de crescimento económico mais elevadas do mundo, o que, no entanto, ainda o deixou, em 1974, como um dos países mais pobres da Europa (Cabral & Vieira, 2018). O choque petrolífero de meados da década de 70 criou as condições para o que alguns encaram como uma mudança de paradigma: a passagem de uma Administração Pública assente num modelo burocrático para uma Administração Pública renovada (Carvalho, 2008).

Portugal mudou irreconhecível nas últimas quatro décadas de democracia. A revolução de 25 de Abril de 1974 em Portugal foi seguida por uma democracia parlamentar, baseada numa nova constituição, após 48 anos de ditadura (Cabral & Vieira, 2018). Em 1985 Portugal aderiu à CEE e aí começava a adaptação à estrutura que hoje conhecemos como União Europeia (Saraiva, 2011). A década de 80 é também marcada pela presença no poder, em países tidos

como estandartes da reforma, de um conjunto de personalidades carismáticas: Margareth Thatcher (1979-1990), no Reino Unido ou Ronald Reagan (1981-1989), nos Estados Unidos da América (Carvalho, 2008).

No início da década de 1990, abraçaram o projeto da União Económica e Monetária (o lançamento da moeda única), que se tornou uma prioridade da política económica estar no grupo dos primeiros adotantes do euro (Cabral & Vieira, 2018). Na década de 90, e em força nos anos 2000, Portugal também implementou características reformativas que se podem identificar com o movimento do *New Public Management* (crença que a gestão privada é superior à pública, passagem de estruturas típicas piramidais mais horizontais para a descentralização de poderes e criação de novas instituições como por exemplo os institutos públicos (Ferraz, 2016).

Os princípios do *New Public Management*, que no essencial defendiam a empresarialização do setor público assim como a privatização de alguns dos seus mais importantes recursos estratégicos, estiveram presentes em todas as vagas, programas e medidas da reforma administrativa em Portugal ao longo dos últimos 30 anos (Madureira, 2020). A implementação destes princípios incentivou-se com as pressões orçamentais iniciadas com a *Troika* em 2011 e com a criação da Lei nº 35/2014 (Lei geral do trabalho em funções públicas) com características cada vez mais próximas do emprego no privado.

À semelhança do que aconteceu em outros países, o grande problema apontado à Administração Pública portuguesa é o modelo burocrático predominante, que constitui um entrave ao desenvolvimento económico-social, sendo indiferente ou lento na resposta às necessidades das empresas e cidadãos, fortemente inspirada pelas características do NPM (Carvalho, 2008).

Madureira (2020) menciona ainda aspetos como a redução do número dos trabalhadores em funções públicas e o seu envelhecimento, o congelamento dos seus salários e carreiras, tem nos últimos anos assumido um carácter quase estrutural e a perda de uma certa dignificação social têm conduzido a uma desmotivação difícil de reverter dentro da Administração Pública Portuguesa. *Ao longo dos últimos 30 anos a reforma da AP em Portugal foi essencialmente marcada por cinco realidades: a vaga de privatizações, a introdução da empresarialização da administração, a reestruturação da AP central, a convergência das leis e regimes de trabalho públicos e privados e, por fim, a tentativa de reduzir a burocracia e aumentar a proximidade e a transparência na relação entre a administração e os cidadãos* (Madureira, 2020).

No seguimento destas reformas, podemos destacar momentos importantes como: A implementação do contrato individual de trabalho que vem ditar uma flexibilização nos

vínculos laborais em 2004; A introdução da gestão por objetivos e do SIADAP também em 2004, que vem pela primeira vez em Portugal introduzir a lógica de orientação para resultados na administração pública; A diminuição do número de carreiras para 3 gerais, a nova tabela salarial e a criação da mobilidade especial em 2007; A criação da CRESAP (Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública) com o objetivo de trazer mais transparência e rigor ao recrutamento de altos cargos da administração, entrou em vigor em 2012; O SIMPLEX, renovado em 2015, criado para combater a burocracia e criar uma proximidade maior com o cidadão; os aumentos salariais proporcionados pelos últimos governos desde 2022; as recentes negociações com os sindicatos para que as quotas do SIADAP sejam revistas e a progressão de carreira seja acelerada com efeitos em 2024. entre outros.

A Administração Pública portuguesa tem na sua legislação os instrumentos que outros países também possuem, mas estas soluções legais podem não ter o necessário impacto nas suas consequências.

No caso português, a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRESAP) pode ser entendida como um elemento neoweberiano, na medida em que adota a escolha de diretores e gestores públicos com base no mérito, temperada com uma escolha política restrita (Rocha, 2008). Para Rocha (2008), o poder político tem a possibilidade de escolher entre os três primeiros, no caso dos diretores-gerais e vice-diretores, ou similares; e, no caso dos gestores públicos, opor-se ao parecer da CRESAP, neste caso, permanece sob o controle da opinião pública.

A preocupação com a formação existiu em Portugal com a criação do Curso de Alta Direção na Administração Pública (CADAP). A formação passou a ser um requisito de aceitação no concurso de candidaturas, criado pela Portaria n.º 1141/2005, de 8 de Novembro, embora pudesse ser temporariamente substituída por cursos mais curtos. Isto correspondeu a uma pós-graduação em Administração Pública. Além de conteúdos técnicos e de liderança, o curso proporcionou seminários pensados para induzir mudança, qualidade e inovação. Este curso foi ministrado, mediante autorização, nas universidades que tinham competência para ministra-lo.

O curso, criado para formar novos gestores em conceitos de mudança inovadora, foi deixado de lado com a crise de 2008, pois agora as preocupações eram outras, o objetivo era agora cortar e controlar a despesa pública; e esta política de formação foi, na prática, abandonada com a criação da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRESAP) (Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro) (Rocha & Zavale, 2021).

Foi estabelecido um novo modelo de seleção baseado no mérito que procurou identificar os candidatos pelas suas qualidades relativas, através da combinação de competências de gestão e competências comportamentais, bem como pela sua personalidade e carácter (Rocha & Zavale, 2021).

Mozzicafreddo (2001), enumera algumas das razões do défice de funcionamento da Administração Pública em Portugal: circuito fragmentado da decisão, com sobreposição de responsabilidades e de descoordenação entre os subsistemas; formas organizativas do trabalho, carentes de suficientes qualificações ou de adequações das mesmas às funções, tanto ao nível de quadros superiores como ao nível administrativo e, com reduzida produtividade; efeitos negativos dos comportamentos e práticas informais que resultam da estrutura organizativa existente e que deixam lugar para que haja uma relativa opacidade das contratações e concursos, bem como da fiscalização da responsabilidade dos atos administrativos; ausência de uma estrutura organizativa que combine sabiamente o incentivo e a recompensa, a autonomia e a sanção; ao nível político: práticas onde existe uma mistura de agentes privados e públicos nas instituições públicas limitam a eficácia do controlo, da fiscalização e da observância das normas. Muito dificilmente a administração e o cidadão comum terão um comportamento de observância das normas e de empenhamento responsável num ambiente de desresponsabilização política.

Para o autor, o défice de funcionalidade da Administração Pública deve-se principalmente à estrutura organizativa e comportamental da Administração Pública e da estrutura política, porém, deve ser entendido no contexto do desenvolvimento das sociedades. Este défice de funcionalidade possibilita o alastramento de uma prática cultural que limita o sentido de responsabilidade individual e retira eficácia possível às formas organizativas assim como, desencoraja o controlo e fiscalização dos atos.

Penso que para perceber realmente o estado da Governança em Portugal é essencial ter em conta o aspeto financeiro do país. Em Portugal a situação agravou-se, a dívida do país é das maiores na União Europeia e nos últimos anos foi pedido apoio ao FMI. Embora com melhorias desde 2011, a atual situação financeira de Portugal é determinante para o seu processo de reforma. Fizeram-se muitas alterações avulsas, mas nunca com uma lógica coerente de reforma, pois quando o Governo no poder muda, mudam também inúmeras políticas, o que explicará o grau de heterogeneidade na função pública.

Segundo Mozzicafreddo e Gouveia, num texto escrito em 2011, da mesma forma que em outras sociedades europeias o processo de reforma em Portugal também foi orientado por

propostas medidas práticas de resposta aos problemas de funcionamento, por vezes com menor integração de conjunto, mas, sobretudo, orientadas com base nas seguintes perspetivas:

- a) Continuidade: o processo de reforma por etapas e de forma funcional favorece a continuidade dos programas e medidas como a liberalização, reorganização administrativa, procura de eficiência, aumento do controlo e iniciativas direcionadas para os cidadãos;
- b) Incremento: por um lado os programas e as medidas de reforma foram aumentando e melhorando as diferentes especificidades, incrementando o valor das medidas. Por outro lado, estas medidas de reforma tiveram duas origens: resultado das iniciativas de diferentes legislaturas e orientações governativas, mas também como consequência de iniciativas oriundas do interior da lógica da administração pública e em consequência do trabalho dos próprios quadros e técnicos dos organismos.
- c) Convergência: a introdução de iniciativas de reforma da Administração Pública na generalidade dos países europeus resulta tanto de fatores externos como internos à administração. Nesse sentido, entende-se que a maioria das reformas introduzidas no processo português se inserem, naturalmente com diferenças, nas orientações das reformas dos restantes países europeus, pois orientam-se também num contexto de reformas baseadas na lógica de mercado, em iniciativas participativistas e reformas de desregulamentação e desburocratização.

Os autores enumeram igualmente algumas características que consideram essenciais para que existam uma reorganização e uma revitalização do Setor Público em Portugal: incorporação de outras lógicas e abordagens que atribuem importância à flexibilidade organizacional; racionalidade de gestão de custos; adaptação às necessidades e à competitividade do meio ambiente; aprofundamento da racionalidade que transcenda a Administração Pública e adaptação das funções de integração às lógicas e legitimidade dos múltiplos e contraditórios valores que resultam das escolhas coletivas.

Neste sentido, Governança implica modernizar e para uma eficaz reforma da Administração Pública, deve existir um diagnóstico o mais aprofundado possível das insuficiências reais, para que as propostas de melhoria não se limitem simplesmente à tendência mais em voga de uma análise organizacional.

Torna-se essencial qualificar os recursos humanos do Estado para criar instituições fortes, serem estabelecidos compromissos com os resultados, permitindo a responsabilização dos agentes envolvidos, e de serem criados mecanismos de supervisão interna e externa às atividades de toda a administração pública. Eleva-se assim a importância de estudar as

experiências de outros países, com um contexto semelhante ao português, mas com ações que diferem, mostrando-se mais eficazes. E não passa somente pela dimensão, pois o aumento da eficiência e da eficácia é independente da escolha da dimensão do Estado, a qual é feita pelo processo democrático de decisão social. Existem bons e maus exemplos de Estados de pequena como de grande dimensão.

Mas modernizar é também inovar ao nível da própria conceção da gestão de pessoas. Transpor antigos modelos de gestão e aplicá-los a novas organizações não será eficaz. Daí a necessidade de se realçar o modelo de “*gestão pela competência*” (Almeida e Rebelo, 2004). E hoje são muitas as organizações que privilegiam a lógica da competência como orientação estratégica, procedendo à adaptação das competências dos trabalhadores a um novo modelo de gestão que permita construir assim a administração pública do amanhã.

Torna-se essencial qualificar os recursos humanos do Estado, para criar instituições fortes, serem estabelecidos compromissos com os resultados, permitindo a responsabilização dos agentes envolvidos, e de serem criados mecanismos de supervisão interna e externa às atividades de toda a administração pública.

Em Portugal, muitos foram os avanços e recuos a que o estado social incorreu ao longo das últimas décadas. A educação e a saúde são os pilares que raramente estiveram em declínio, contudo, com as três grandes crises económicas que Portugal viveu, muitos foram os direitos sociais que foram relevados. Existe quem lute pela privatização da saúde, da educação ou da segurança social. Por enquanto, os sucessivos Governos têm procurado defender o estado social, ou pelo menos mantê-lo dentro dos mínimos essenciais.

À semelhança do que aconteceu noutros países, acredita-se que a modernização do funcionamento da Administração Pública passa pela descentralização, pela reorganização da administração central e pela simplificação burocrática. E mais recentemente, temos assistido à aplicação de várias características que caracterizam um Estado em época de Governança, como é exemplo o orçamento participativo.

A transparência que tem de existir devido à maior proximidade do Estado com o cidadão é uma das maiores questões mundiais, parece haver um compromisso com o uso de dados abertos e o Estado é o principal responsável pela sua manutenção. O cidadão tem de perceber a mensagem que se deseja passar e isso exige uma linguagem concisa, clara e, acima de tudo, verdadeira. Porque é essencial que os cidadãos respeitem e acreditem nas ações do Estado. Desta forma, a transparência é uma ferramenta legítima e efetiva para proteger as instituições, prevenir a corrupção e aumentar as taxas de participação dos cidadãos. O seu cumprimento pode permitir a melhoria da gestão pública e aumentar a participação dos cidadãos. Assim, o

compromisso imediato é o de incentivar ações legítimas e efetivas para que a comunicação de transparência seja uma resposta útil do Governo (local e nacional) à democracia participativa. Uma das formas de perceber se o contacto Estado-Cidadão está a crescer é através da análise do número de indivíduos que usaram a internet para entrar em contacto com o Estado através de websites do setor público. Em 2020 este valor representa 29%, muito próximo da média dos países da OCDE, 35% (OCDE - Government at a Glance, 2021).

Mas não cabe apenas ao Estado legislar, deve também sensibilizar todos os participantes envolvidos. Assim, se por um lado julgamos fundamental o envolvimento dos trabalhadores no processo de mudança para uma reforma bem-sucedida, por outro lado, devem os trabalhadores estar igualmente motivados para colaborar no processo de reforma.

Assim sendo, deve ser reconhecido que os trabalhadores em funções públicas devem também ser responsabilizados por parte dos cidadãos, o que pode levar a um aumento da qualidade dos serviços (Mette Kjaer, 2008). Governança implica uma modernização dos atos para que estes possam afetar positivamente os cidadãos.

Para percebermos melhor a Administração Pública em Portugal atualmente será necessário abordar fatores recentes que exercem uma influência significativa. São eles: as diretivas europeias para os países membros, a influencia política que o “estado social” em Portugal exerce na construção das políticas públicas, nomeadamente nos cargos de chefia do Estado e, nas mudanças atuais relativas à pandemia e pós-pandemia.

Para compreendermos no seu todo a complexidade da Administração Pública portuguesa é essencial efetuar uma breve análise das diferenças que surgiram após a pandemia instaurada pelo vírus COVID-19 em 2020.

De forma inesperada COVID-19 apareceu e mudou o mundo de uma forma que ninguém pensava ser possível. Esta situação constituiu um enorme desafio para os recursos humanos das organizações públicas e privadas. Um “forçado” teletrabalho foi necessário e com ele surgiram novos desafios para a liderança em contexto público. Foi necessário efetuar muitas adaptações, criar legislação e para que os bons resultados continuassem a aparecer, uma “e-liderança” surgiu, num contexto organizacional extremamente complexo para os líderes e seguidos.

Teletrabalho é um método de trabalhar flexível que não é limitado pelo tempo, localização, tipo de comunicação e o uso da informação. A implementação bem sucedida destes requisitos requer o suporte tecnologico, social e organizacional, especificamente na forma de práticas de e-liderança onde a tecnologia digital e os serviços de internet facilitaram o progresso do teletrabalho (Contreras Franchoise and others, 2020).

Se for corretamente implementado, em conjunto com uma gama de recursos disponíveis como a formação e tecnologia apropriadas, pode ser uma forma muito efetiva de trabalho (Council of Europe, 2020). Os autores enumeram igualmente os potenciais benefícios do teletrabalho, que podem incluir: retenção dos trabalhadores, redução de custos, flexibilidade de horários, equilíbrio entre família e trabalho, aumento da produtividade, redução da poluição, satisfação, menos distrações e resiliência.

Antes do COVID-19, o teletrabalho crescia lentamente em muitos setores, a nível global. Esta nova forma de trabalho pode ser encontrada frequentemente em administrações públicas por toda a Europa (Korunka, 2018). A autora sugere que estudos empíricos mostram que esta nova forma de trabalho, com a sua flexibilidade temporal e espacial, tem o potencial de melhorar as condições de trabalho, a produtividade e a qualidade do trabalho. Não obstante, é necessário efetuar uma implementação cuidada de novas formas de trabalho como esta, para assegurar os aspetos positivos e reduzir os potenciais efeitos negativos, como a intensificação do trabalho ou a falta de barreiras entre o trabalho e a vida privada.

A pandemia acelerou este processo e agora as organizações têm que funcionar com trabalhadores em diferentes locais, fora do tradicional escritório, através do trabalho remoto. Gerir o teletrabalho significa que existirão tarefas adicionais e responsabilidades que não existiam para líderes, em particular nas fases iniciais da introdução ao teletrabalho (Council of Europe, 2020).

A Organização Mundial de Saúde (OMS) anunciou oficialmente o aparecimento do coronavírus a 11 de março de 2020 como uma pandemia, e sugeriu a criação de medidas preventivas para conter o contágio. O teletrabalho foi uma importante medida e implementada com sucesso pelos governos de todo o mundo. Portugal teve os primeiros casos de COVID-19 no dia 2 de março de 2022, e em 22 de março o governo declarou a obrigatoriedade do teletrabalho até 1 de agosto, para todas as funções que o permitissem. O teletrabalho torna-se obrigatório novamente entre 4 de novembro de 2021 e 6 de janeiro de 2022. Desde então as restrições têm vindo a ser reduzidas, e desde abril de 2023 que deixaram de existir.

O Instituto Nacional de Estatística (INE), publica a cada trimestre as estatísticas do emprego, onde indica qual a percentagem da população empregada se encontra em teletrabalho. A figura que se segue identifica a população empregada que trabalhou sempre ou quase sempre em teletrabalho, em cada trimestre, dos seguintes anos (Adaptado de Estatísticas do emprego - INE 2020 a 2023):

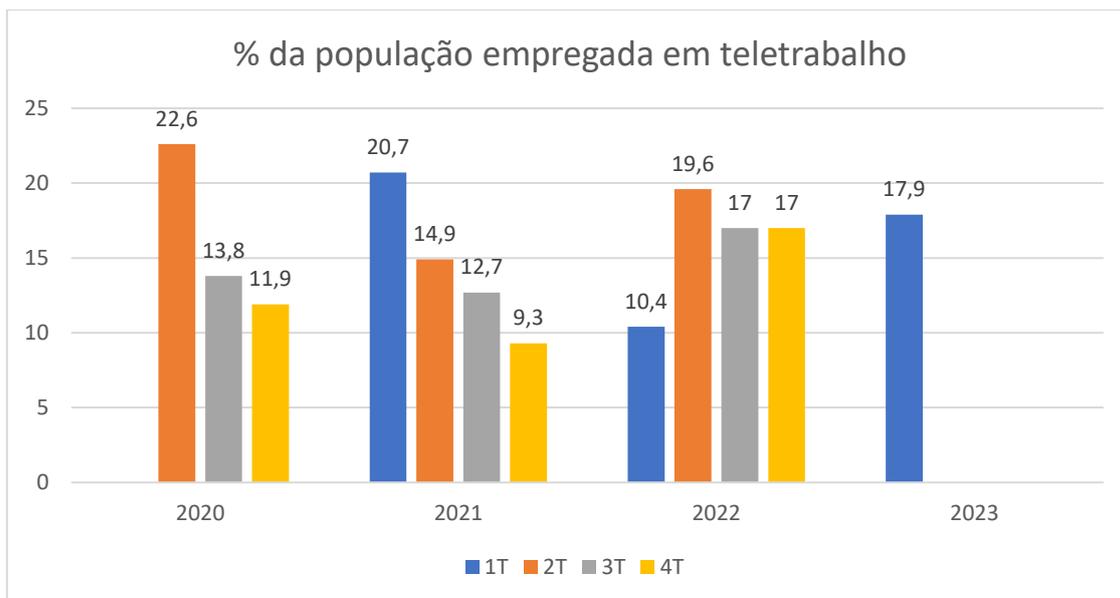


Figura 2.5 - População em teletrabalho

Não existem estatísticas disponíveis, sobre teletrabalho, anteriores ao segundo trimestre de 2020. No primeiro período de referência, no segundo trimestre de 2020, foi registado o número mais elevado de trabalhadores em teletrabalho (22,6%). Nos trimestres seguintes, com a utilização de máscaras e o alívio das medidas de restrição para conter a pandemia, esta proporção diminuiu. Tendo voltado a aumentar no primeiro trimestre de 2021, com o aumento do número de casos e a dificuldade do sistema de saúde em atender todos os doentes, registou-se um novo confinamento e o reforço das medidas restritivas.

De seguida, torna-se interessante verificar os dados de 2022 onde, mesmo após o alívio das restrições, a percentagem de trabalhadores em regime de teletrabalho manteve-se, tendo até vindo a aumentar no início de 2023.

Após a análise dos dados pode-se referir que, provavelmente, o teletrabalho veio para ficar. Pois mesmo após o levantamento das restrições e da obrigatoriedade do teletrabalho, a percentagem de trabalhadores neste regime manteve-se. A regulamentação do teletrabalho através da Lei nº83/2021, de 6 de dezembro, pode ter favorecido a sua continuação.

Um estudo sobre os desafios do teletrabalho para a liderança nos organismos da administração direta do Estado, realizado em 2022, demonstra os seguintes resultados (Fialho & outros, 2022): em 72% dos organismos, apenas 0% a 25% dos trabalhadores se encontravam em teletrabalho em maio de 2022, e 21% dos organismos tem 50% ou mais dos seus trabalhadores em teletrabalho. Estes dados representam uma percentagem bastante significativa de trabalhadores em regime de teletrabalho nos organismos da administração direta do Estado.

Durante a obrigatoriedade do regime de teletrabalho na pandemia, as áreas onde teve mais impacto para a liderança foram: a distribuição de tarefas, a falta de material para o teletrabalho e a gestão de funções não compatíveis com o teletrabalho. Ressalva-se aqui a importância do investimento, por parte dos organismos, nas ferramentas tecnológicas adequadas para o desempenho das funções de cada trabalhador.

Relativamente à produtividade e teletrabalho, 42% dos líderes indicou que esta se manteve, 24% indicou que esta diminuiu e 34% indicou que esta aumentou.

Sobre as vantagens e desvantagens do teletrabalho, os líderes da administração pública referiram que consideram como vantagens verificadas: a flexibilidade e a melhoria na gestão de tempo, a comunicação simplificada, a motivação dos trabalhadores aumentou e existe uma melhor conciliação entre o tempo familiar e o de trabalho. Os aspetos negativos apontados foram: os desafios na liderança (gerir trabalhadores que não estão fisicamente presentes), a falta de material, as dificuldades na comunicação e a distribuição de tarefas.

A maior parte dos líderes enumera as seguintes soluções para minimizar os impactos negativos do teletrabalho: a implementação de um regime híbrido, a distribuição do material adequado, a formação em novos procedimentos, a regulação do teletrabalho e a implementação de estratégias para o controlo da produtividade.

Podemos concluir que a era pós-COVID trouxe novas perspetivas à Administração Pública e à forma como o trabalho se realiza. O líder atual deve ser capaz de ter na sua equipa trabalhadores em regime presencial, trabalhadores em regime híbrido e trabalhadores em regime misto. É um desafio para os líderes manter todos motivados e na mesma linha de produtividade. O futuro é incerto, mas cada vez conseguimos ter mais certeza que os desafios futuros serão cada vez mais complexos e será necessária uma capacidade de adaptação e uma resiliência extremamente eficientes.

Todas as ações políticas implementadas durante e após a pandemia tiveram um enorme impacto na vida dos cidadãos. Quando surgem problemas extremamente complexos para resolver, os governos devem conseguir responder da melhor forma, tentando minimizar os danos e maximizar os benefícios. Carvalho (2013), defende que no contexto da Administração Pública surgem muitos problemas de difícil resolução e que os modelos racionais de decisão são muitos usados neste sentido. Nestes modelos o decisor tem acesso a informação decorrente de acontecimentos passados, o que lhe permite fazer uma escolha acertada, que pode garantir o máximo de benefícios ao menor custo.

Para Dewey (1927), fazer o que é esperado implica não só ter atenção aos problemas políticos, mas também ter o conhecimento para compreender esses problemas, algo que o cidadão tem alguma relutância em adquirir.

Carvalho (2013), defende que gerir a Administração Pública é gerir em contexto político. Para a autora, a estrutura ideal de decisão deve ser: 1 – Definir objetivos; 2 – Quantificar o grau de prossecução; 3 – Analisar alternativas para a obtenção de objetivos; 4 – Avaliar custos/benefícios/riscos; 5 – Escolha do que maximiza ganhos com riscos menores. Embora esta estrutura seja difícil de cumprir na realidade complexa das políticas públicas, este tipo de pensamento pode ser posto em prática aquando da realização de planeamento estratégico.

Toda a atividade administrativa pública é também execução ou desenvolvimento de uma política pública, portanto, quando se analisa a Administração Pública é essencial fazer referência à influência direta que a política, em qualquer regime ou época, exerce sobre esta. Desta forma, a distinção entre política e administração pública pode parecer clara e compreensível teoricamente, mas na prática torna-se extremamente complicado separá-las (Overeem, 2005).

Carvalho (2013) defende que o decisor é limitado por ter que decidir questões complexas num curto espaço de tempo e com diagnósticos exaustivos e, em ambientes políticos, dada a complexidade dos assuntos aí tratados, os fenómenos podem ter múltiplas interpretações, cabendo ao ator gerir isso.

Para Carvalho (2013), o desafio que muitos políticos enfrentam é ter que optar por políticas que reforcem a capacidade do seu sistema para atingir objetivos de desenvolvimento a médio e longo prazo, garantindo a satisfação das necessidades e expectativas dos que os acompanharam na busca pelo poder. Quando essa conciliação é difícil ou até impossível, surge o dilema: A fuga para o uso do discurso como mecanismo de persuasão e negociação poderá apresentar-se como uma escapatória para a solução do problema.

Jalali e Silva (2013), debruçaram-se sobre a “complexa relação entre governos partidários e a Administração Pública” referindo que o processo de delegação de competências aos políticos eleitos vai para além do executivo político e inclui também a Administração Pública na medida em que, “a capacidade dos partidos de traduzir a incumbência no controlo operacional do Governo implica, entre outros, coordenação e controlo das estruturas da Administração Pública”. Os autores defendem que a crescente complexificação da governação gera novos problemas para o controlo partidário do funcionamento dos governos, a estrutura dirigente esforça-se para manter uma cúpula para atenuar os efeitos da delegação de competências iniciada aquando das reformas do *New Public Management* e assegurar o

controlo do partido no governo sobre a Administração Pública. Desta forma, o controlo dos partidos no governo é abalado por dois fatores, em primeiro lugar pela gradual mobilização política e social e a maior participação do cidadão no processo político e, em segundo lugar, pela crescente complexidade dos processos de governação. Assim, as relações verticais nas quais o partido retribui benefícios em troca de votos, são convertidas em horizontais, geridas pela necessidade de controlo do processo de políticas públicas e de gestão. O recurso a estas relações pode representar riscos aos dirigentes devido à frequente alternância governativa.

Nos últimos 15 anos, os níveis de confiança no governo variaram muito em Portugal. Como em outros países da OCDE, a confiança sofreu um rápido declínio após a crise financeira de 2008 e a austeridade económica e medidas implementadas posteriormente. No entanto, a partir de 2015, os níveis de confiança melhoraram acentuadamente e, em 2017, recuperando os níveis pré-crise (OECD Trust Survey in Portugal, 2023).

Os resultados do inquérito da OCDE sobre a confiança no governo em Portugal, publicado em 2023, mostraram que os níveis de confiança atuais variam entre as instituições públicas. Como em outros países da OCDE, a polícia é a instituição mais confiável e os partidos políticos são os menos confiáveis. (OECD Trust Survey in Portugal, 2023). Cerca de 41% dos portugueses confiam no governo nacional, 51% no governo local e 46% no serviço público – valores que são perto da média entre os países da OCDE. O inquérito sobre confiança no governo em Portugal demonstrou igualmente que a população com rendimentos mais baixos e nível de escolaridade inferior tem um nível de confiança no governo mais baixo (OECD Trust Survey in Portugal, 2023).

A resposta do governo português à crise do COVID-19 baseou-se nas lições aprendidas em anteriores crises, notoriamente a queda na confiança do público após a crise financeira de 2008 e a subsequente crise económica e medidas de austeridade, que abalaram o sistema político e impactaram consideravelmente o bem-estar económico e social (OECD, 2023). Como tal, a confiança no governo durante a pandemia de COVID-19 foi comparativamente elevada em Portugal em relação a outros países da OCDE, com mais da metade das pessoas relatando confiança no governo e na capacidade de protegê-los no caso de uma nova doença contagiosa (OECD Trust Survey in Portugal, 2023).

Relativamente à efetividade dos governos dos países membros da União Europeia, Portugal atinge um nível médio (1.21). Numa escala de -2,5 (eficácia de governo fraca) a 2,5 (eficácia de governo forte), os países nórdicos como Finlândia (1,98), Dinamarca (1,87), Holanda (1,85) ou Alemanha (1,62), são os melhores classificados, enquanto a eficácia foi bastante menor na

Grécia (0,34), Bulgária (0,27) ou Roménia (-0,25) (Eurostat – Public Administrations in the EU member states, 2020).

O indicador de "eficácia do governo" é frequentemente usado para avaliar o desempenho geral de governo e administração pública (World Bank - Worldwide Governance Indicators, 2023). A eficácia do governo é medida pelos seguintes indicadores: (1) Planeamento de políticas, coordenação de políticas e desenvolvimento de políticas; (2) Função pública e gestão de recursos humanos; (3) Responsabilidade; (4) Prestação de serviço; (5) Gestão das finanças públicas. (Eurostat – Public Administrations in the EU member states, 2020). Desta forma, é possível medir perceções sobre a qualidade dos serviços públicos e o grau de independência de pressão política, a qualidade da formulação e implementação de políticas públicas e a credibilidade do compromisso do governo para a realização destas políticas. A formulação e implementação eficaz de políticas públicas estruturadas e com sentido torna-se essencial ao desempenho de Portugal como estado-membro da União Europeia.

Nos últimos anos, as prioridades gerais da Administração Pública são estabelecidas na Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020), aprovada em julho de 2020. Foram definidas quatro linhas de atuação: Investir nas pessoas, Desenvolver a gestão, Explorar a tecnologia e Reforçar a proximidade — foram validadas como eixos transformadores da Administração Pública e concretizadas nos dois primeiros meses de 2020, com a realização de 24 oficinas de participação que envolveram todas as áreas de governo, empresas, organizações da sociedade civil e instituições de ensino superior, assim como da reunião da Comissão para a Modernização Administrativa.

A definição da operacionalização da Estratégia é apoiada pelo seguinte modelo de governação:

- a) Coordenação multinível, com a Rede Interministerial para a Modernização Administrativa (RIMA) como fórum de coordenação de primeira linha, ao nível político e técnico, definindo cada área governativa os mecanismos de coordenação interna, de segunda linha, que considere adequados às medidas a desenvolver;
- b) Compromisso com resultados, nomeadamente através da consagração das medidas cuja concretização seja anualmente considerada mais relevante para alcançar os resultados definidos, nos Planos de Atividades e Quadros de Avaliação e Responsabilização de todos os órgãos e serviços da Administração Pública, garantindo o alinhamento de todo o Governo, assim como dos dirigentes e trabalhadores, na concretização da Estratégia;

- c) Suporte, através do dispositivo organizacional da área da modernização do Estado e da Administração Pública, que apoia toda a Administração Pública, nomeadamente ao nível da formação, da capacitação organizacional e tecnológica e da gestão da inovação, assim como do reforço da atuação e da sustentabilidade em matéria de proteção social dos trabalhadores públicos, para responder às necessidades de colaboração das entidades públicas e das suas equipas e potenciar a mobilização em torno de objetivos e medidas definidos, sejam eles transversais ou da responsabilidade setorial de cada área governativa;
- d) Avaliação dos principais resultados definidos na Estratégia, para garantir o progresso e manter o alinhamento;
- e) Transparência, através de um sistema estruturado de recolha sistemática e tratamento de dados e de divulgação da informação através de um sítio dedicado na Internet, com suporte da Agência para a Modernização Administrativa, I. P., que permite gerir as medidas como projetos e prestar contas aos interessados sobre a evolução das medidas e da Estratégia.

A Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023 desenvolve -se em torno de 4 eixos e 14 objetivos estratégicos:

- I. Investir nas pessoas, com três objetivos estratégicos: i) desenvolver e renovar as lideranças; ii) mobilizar e capacitar os trabalhadores, e iii) envolver os trabalhadores na mudança cultural;
- II. Desenvolver a gestão, com quatro objetivos estratégicos: i) fortalecer a gestão do desempenho para melhorar a qualidade dos serviços públicos; ii) planear os recursos humanos de forma integrada; iii) investir na simplificação administrativa, e iv) promover a inovação na gestão pública;
- III. Explorar a tecnologia, com três objetivos estratégicos: i) reforçar a governação global das tecnologias; ii) melhorar a interoperabilidade e a integração de serviços, e iii) gerir o ecossistema de dados com segurança e transparência;
- IV. Reforçar a proximidade, com quatro objetivos estratégicos: i) promover a integração e a inclusão no atendimento; ii) incentivar a participação dos cidadãos; iii) aprofundar a descentralização de competências para as autarquias locais, e iv) fortalecer os serviços públicos de proximidade, designadamente através da desconcentração de serviços públicos para o nível regional.

Neste sentido, estes objetivos são concretizados através de medidas de carácter transversal e setorial, unindo todo o Governo num propósito comum. As novas tecnologias, a digitalização,

o envelhecimento da população, o reforço da consciência ambiental, uma nova cultura de mobilidade e de comunicação são tendências que exigem novas respostas.

Os desafios globais e a sua complexidade exigem ações consistentes por parte das instituições, dos governos e das sociedades, traduzidas em medidas inovadoras e, muitas vezes, urgentes. É necessário reforçar a capacidade de criação de valor por parte da Administração Pública que tem aqui um papel fundamental. É necessário mudar algumas das formas como trabalha, criando espaço para as ideias novas e atribuindo maior poder de decisão às entidades que estão em melhores condições para transformar essas ideias em valor, alcançando os resultados desejados e transformando a colaboração no principal ativo das pessoas e das organizações. Por isso, a inovação deve constituir uma capacidade transversal da Administração Pública, fundamental para melhorar os seus processos e os bens e serviços que presta.

O Programa Nacional de Reformas (Programa Nacional de Reformas) 2016-2023 inclui medidas de modernização administração pública através de Inteligência Artificial, promover motivação e qualificações dos servidores (principalmente para retenção), e descentralizar poderes para o governo local. Tanto o Programa Nacional de Reformas como o Programa de Estabilidade (Programas de Estabilidade) 2016-2021, sendo este último relativo às finanças públicas, foram atualizados em 2017 e 2018, e estendidos para o Período 2018-2022. As principais opções de planeamento de três anos (Grandes Opções do Plano, GOPs), que sustentam a orientação estratégica do desenvolvimento económico e social política, definir as prioridades de reforma do Governo, que para 2020-2023 incluem compromissos para melhorar a qualidade dos serviços públicos e das infraestruturas.

Concluindo, quando se olha para a administração pública é essencial ter em conta a influência que a política, em qualquer local ou época, exerce sobre esta. Toda a atividade administrativa pública é também execução de uma política. Acontece também ser a própria administração que se sobrepõe à autoridade política quando assim se torna necessário.

Nas últimas décadas percebeu-se que a modernização do Setor Público já não é uma opção, mas uma necessidade, que ajuda as autoridades públicas a responder à evolução das necessidades da sociedade mantendo-se competitiva num ambiente internacional incerto. Os últimos vinte anos resultaram num fluxo de ideias e novas iniciativas que desencadearam novas práticas de gestão. Desta forma, o termo “administração pública” é associado ao termo “gestão pública”. Para conseguirem sobreviver no incerto e volátil mundo repleto de complexidades multidimensionais do século XXI, os líderes do serviço público necessitam munir-se das ferramentas apropriadas e saber desempenhar o seu papel da melhor forma possível.

Ao atravessar essas águas turbulentas, é crucial saber quais as formas de arquitetura institucional, cultura organizacional, valores e comportamentos servem melhor líderes públicos à medida que abraçam e confrontam a evolução desafios de transformação da governança pública (Haricharan, 2023). Uma vez corretamente compreendidos, esses comportamentos devem servir para o bem-estar dos trabalhadores e o desempenho das instituições públicas, que lhes são confiadas com a salvaguarda dos princípios democráticos e dos valores públicos, para uma melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos (Haricharan, 2023).

Tendo em conta a importância que a perceção de políticas públicas pode ter para o desempenho das organizações, vários estudos estudaram a comparação entre estilos de liderança e políticas organizacionais. O que se pretende com o presente estudo é verificar a influencia que o tipo de liderança pode exercer na perceção de políticas públicas e com essa análise, obter conhecimento que possa melhorar as condições de trabalho não só dos dirigentes, como de todos os trabalhadores das organizações públicas.

2.1.4. Tipos de Administração Pública

A administração pública em Portugal organiza-se da seguinte forma (organograma adaptado de Amaral, 2014):



Figura 2.6 - Organograma da Administração Pública

Na administração estadual direta, o Estado tem sobre ela os poderes de direção e de supervisão disciplinar (dirigir, orientar e controlar), diz respeito a entidades como Direções-Gerais, Ministérios, Direções Regionais e Gabinetes, é caracterizada pelos poderes hierarquizados sob ordens do Estado (Amaral, 2014).

Na administração estadual indireta, o Estado tem sobre ela os poderes de tutela (mérito, legalidade e fiscalização) e superintendência (orientar e controlar), diz respeito a institutos públicos e a entidades do setor empresarial do Estado e tem como características: sujeição à superintendência do Estado; personalidade jurídica própria; criação e extinção por lei e financiamento estatal.

A administração pública autónoma está sujeita pelo Estado à tutela da superintendência, diz respeito a autarquias locais, regiões autónomas e associações públicas, tem como características o facto de possuir uma administração pelos próprios administrados (autoadministração) e estar organizada por interesses específicos da comunidade.

Administração Direta do Estado

O estudo que se apresenta incidiu sobre os organismos da administração direta do Estado. A Lei 4/2004 de 15 de janeiro estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a administração direta do Estado. Integram a administração direta do Estado os serviços centrais e periféricos que, pela natureza das suas competências e funções, devam estar sujeitos ao poder de direção do respetivo membro do Governo. Esta legislação tem como base a constituição da República Portuguesa, cujos artigos 182º a 201º definem a formação, estrutura e competências do governo. Sendo este o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da Administração Pública, tem em si várias competências: competência política, competência legislativa e competência administrativa.

Incluem-se na administração direta do Estado os serviços de cujas atribuições decorra, designadamente, o exercício de poderes de soberania, autoridade e representação política do Estado ou o estudo e conceção, coordenação, apoio e controlo ou fiscalização de outros serviços administrativos. Aplicando-se inclusive às Forças Armadas, às forças militarizadas e aos serviços do Sistema de Informações da República Portuguesa.

A lei define a administração direta do Estado diz respeito a toda a atividade administrativa levada a cabo diretamente pelos próprios serviços administrativos do Estado, sob direção do Governo, órgão superior da Administração Pública estadual, repartida por Ministérios.

Os serviços da administração direta do Estado são definidos, de acordo com a sua função dominante em: serviços executivos, serviços de controlo, auditoria e fiscalização e serviços de coordenação. Os serviços podem ser centrais ou periféricos, sendo que são serviços centrais os que exercem competência extensiva a todo o território nacional, independentemente de possuírem, ou não, unidades orgânicas geograficamente desconcentradas e são serviços periféricos os que dispõem de competência limitada a uma área territorial restrita, funcionando

sob a direção do membro do Governo competente. Os serviços periféricos externos exercem os seus poderes fora do território nacional.

É composta por Ministérios cujas funções comuns são: elaboração e acompanhamento da execução do orçamento de funcionamento; planeamento do investimento público e correspondente elaboração e execução do seu orçamento; gestão de recursos humanos, organizacionais e modernização administrativa; acompanhamento técnico da participação portuguesa nas instituições europeias e nas políticas comunitárias e relações internacionais no âmbito das suas atribuições.

O modelo de funcionamento da administração direta do Estado indica que os ministérios são organizados em forma de pirâmide, o que significa que a relação que se estabelece entre as várias estruturas da Administração Pública é hierárquica.

A ordem de importância de cada ministério é definida aquando da constituição do respetivo governo, após as eleições. Atualmente o XXIII governo constitucional, eleito a 30 de janeiro de 2022, é constituído pelo primeiro-ministro, pelos ministros e pelos secretários e subsecretários de Estado. Tem 18 ministérios: Ministério da Presidência (três secretários de Estado); Ministério dos Negócios Estrangeiros (três secretários de Estado); Ministério da Defesa Nacional (um secretário de Estado); Ministério da Administração Interna (dois secretários de Estado); Ministério da Justiça (dois secretários de Estado); Ministério das Finanças (quatro secretários de Estado); Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares (dois secretários de Estado); Ministério da Economia e do Mar (três secretários de Estado); Ministério da Cultura (um secretário de Estado); Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (um secretário de Estado); Ministério da Educação (um secretário de Estado); Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (três secretários de Estado); Ministério da Saúde (dois secretários de Estado); Ministério do Ambiente e Ação Climática (quatro secretários de Estado); Ministério das Infraestruturas (um secretário de Estado); Ministério da Habitação (um secretário de Estado); Ministério da Coesão Territorial (dois secretários de Estado) e Ministério da Agricultura e da Alimentação (dois secretários de Estado).

Administração Indireta do Estado

A Administração Indireta do Estado é um setor da Administração Pública, composto por pessoas coletivas públicas dotadas de autonomia administrativa e financeira, criadas com o objetivo de prosseguirem fins do Estado e sujeitas à sua superintendência e tutela.

Fazem parte da Administração Indireta do Estado os institutos públicos (regulados pela Lei-Quadro dos institutos públicos: Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, com alterações posteriores) e

as empresas públicas sob forma de entidade pública empresarial (Decreto-Lei n.º 122/2013, de 3 de outubro).

A lei define que estas entidades constituem uma forma de descentralização funcional, correspondendo à necessidade de criação de centros autónomos de decisão e gestão para a prossecução de certos fins do Estado, os quais, em virtude da sua complexidade, não podem ser adequadamente desenvolvidos por intermédio de órgãos e serviços burocráticos integrados na própria pessoa coletiva pública Estado. E que, apesar da sua autonomia, o Estado não se desinteressa da sua gestão e atuação, detendo sobre estas entidades um poder de superintendência- competência de orientação genérica da sua atuação, e um poder de tutela, competência de controlo da legalidade e mérito da respetiva atividade.

Também se encontra definido na lei que os institutos públicos são pessoas coletivas públicas de carácter institucional e podem assumir uma de três modalidades: serviço personalizado; fundação pública e estabelecimento público. As entidades públicas empresariais são pessoas coletivas públicas de natureza similar, mas que apresentam carácter empresarial, regendo-se maioritariamente pelo Direito Privado e não estando sujeitas às regras da contabilidade pública.

Não obstante ser o Estado que detém a maior e mais significativa Administração indireta, também entidades da Administração autónoma (municípios, universidades), têm poder para criar pessoas coletivas autónomas para a prossecução instrumental dos seus fins, possuindo nas respetivas esferas as suas próprias Administrações indiretas.

Administração Autónoma

A administração Autónoma do Estado agrupa-se em três categorias: Administração Regional, Administração Local e as Associações públicas. Trata-se de entidades que prosseguem interesses próprios das pessoas que as constituem e que definem autonomamente e com independência a sua orientação e atividade.

O substrato destas entidades é de natureza territorial, no caso da Administração Regional (Ilhas dos Açores e da Madeira) e da Administração Local (Autarquias locais), e de natureza associativa, no caso das Associações públicas (DGAEP – Organização da administração do Estado, 2023).

A Administração Regional tem a mesma matriz organizacional da Administração direta do Estado e da Administração indireta do Estado. Por isso, também na Administração Regional é possível distinguir a Administração direta (com serviços centrais e periféricos) e a Administração indireta (com Serviços personalizados, Fundos personalizados e Entidades

públicas empresariais), definidos nos artigos 225º a 234º da Constituição da República Portuguesa.

O que distingue a Administração direta e indireta do Estado da Administração Regional (autónoma) é a sua competência territorial e material. Enquanto no caso da administração estadual a competência respeita a todas as matérias e é exercida sobre todo o território nacional, os órgãos, agentes e serviços da Administração Regional têm competência limitada às matérias de interesse das respetivas populações que não sejam constitucional e estatutariamente limitadas à administração estadual (como acontece com a defesa nacional e relações externas, por exemplo) e exercem a sua competência exclusivamente sobre o território da respetiva região e nos limites da autonomia regional definidos na Constituição da República e nos respetivos Estatutos político-administrativos (DGAEP – Organização da administração do Estado, 2023).

A Administração Local é constituída pelas regiões administrativas, as freguesias e os municípios. Obedece, também, ao mesmo modelo: serviços de administração direta (centrais e periféricos) e indireta (entidades públicas empresariais), é constituída pelas autarquias locais (pessoas coletivas de base territorial, dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução de interesses próprios das respetivas populações) e restringe-se também ao território da respetiva autarquia local e às matérias estabelecidas na lei (DGAEP – Organização da administração do Estado, 2023).

Finalmente, as Associações públicas são pessoas coletivas de natureza associativa, criadas pelo poder público para assegurar a prossecução dos interesses não lucrativos pertencentes a um grupo de pessoas que se organizam para a sua prossecução, neste sentido, podem ser entidades privadas, públicas ou mistas (DGAEP – Organização da administração do Estado, 2023).

São Associações públicas, por exemplo: as Ordens profissionais e as Câmaras dos Solicitadores, dos Despachantes Oficiais e dos Revisores Oficiais de Contas, já que constituem associações dos membros das respetivas profissões que regulam e disciplinam o exercício da sua atividade.

2.2. Políticas Públicas

As políticas públicas materializam-se em ações aplicadas no dia-a-dia das organizações públicas (Ferris & Kacmar, 1992). Uma Política Pública está conformada por atividades orientadas para a solução de problemas públicos (Dewey, 1927).

A formulação de políticas pode ser descrita como um processo cíclico, que começa com a identificação do problema e termina com a avaliação da política/programa, que então informa

uma nova rodada de formulação de políticas (Eurostat – Public Administrations in the EU member states, 2020). Um processo eficaz de formulação de políticas, baseado em evidências e aberto à participação das partes interessadas, é fundamental para a boa governança e a eficácia do governo (Eurostat – Public Administrations in the EU member states, 2020).

A análise de políticas públicas, não é só uma ciência, mas também uma arte, desenhada ao mesmo tempo pela intuição e pelo método (Bardach, 2012). O autor define oito etapas para a análise de políticas públicas:

- a) Definição do problema
- b) Reunir informação
- c) Construir as alternativas
- d) Selecionar os critérios
- e) Projetar os resultados
- f) Confrontar os *trade-offs*
- g) Parar, focar, narrar, aprofundar, decidir!
- h) Contar a nossa história

Estes passos não necessitam ser tomados por esta ordem e nem todos precisam aparecer em todas as análises, mas a utilidade principal desta definição de etapas é que relembra os analistas das tarefas e escolhas importantes neste processo (Bardach, 2012).

Lee & Johnson (2018) defendem que a análise de políticas públicas pode ser efetuada através de várias abordagens: de um ponto de vista histórico e cronológico; de um ponto de vista dos níveis de estruturação do governo ou até de um ponto de vista da resolução de problemas técnicos e políticos.

De qualquer forma, a análise de políticas públicas é um processo complexo, onde é extremamente fácil nos perdermos, desmoralizarmos e perdermos demasiado tempo (Bardach, 2012).

As políticas públicas desenvolvidas ao longo dos últimos 30 anos em Portugal, encontram os seus fundamentos na Constituição aprovada em 1976 e nas suas sucessivas revisões, desta forma, o quadro constitucional de definição e de concretização de políticas públicas, em setores como a saúde, a proteção social, a educação, o território, bem como de promoção da igualdade e da justiça, permitiu transformar e modernizar o país (Rodrigues & Silva, 2016).

Desta forma, podemos perceber que uma política pública é um conjunto de decisões e ações que resultam de interações entre os atores públicos e privados. As condutas que regem estas interações são condicionadas pelos recursos disponíveis e pela lei. Neste sentido, podemos arriscar na transposição de políticas públicas para o contexto organizacional e chamá-las de

políticas organizacionais, mas sempre em contexto público (Ferris & Kacmar, 1992). Para os autores, a percepção de políticas públicas nas organizações são um indicador confiável das políticas organizacionais.

Vários autores baseiam-se na definição das políticas organizacionais como sendo deliberadamente desenhadas para explorar os interesses dos trabalhadores, e ao mesmo tempo, os interesses da organização (Durrani, 2014). Para o autor, este ponto de vista leva ao julgamento negativo por muitos membros das organizações, e vários estudos relacionam as políticas organizacionais com as teorias de equidade, igualdade e justiça.

Alguns estudos definem as políticas organizacionais com um comportamento deliberado, desenhado para explorar interesses pessoais que vão ao encontro dos objetivos dos organismos, muitas pesquisas explicam que a percepção de políticas organizacionais pode ser influenciada pelo controlo e estímulo para conseguir o melhor desempenho (Ferris & Kacmar, 1992).

É do conhecimento geral que a percepção de políticas mantém um papel vital nas políticas organizacionais e nos processos de trabalho e este facto provavelmente tem uma grande influência nos comportamentos e atitudes no trabalho (Atta, 2017).

Vários autores no estudo das políticas organizacionais, têm como base uma tipologia que classificou vários tipos de percepção de políticas organizacionais, apelidadas de POP (Perceived Organizational Politics). Kacmar e Ferris (1991), criaram três fatores de classificação destas políticas, sendo o terceiro valor desenvolvido posteriormente pelo mesmo autor:

a) Políticas de remuneração e promoção: é a categoria de comportamento relacionado com o sistema de pagamentos e recompensas da organização. Por exemplo pagar aumentos ou outros benefícios podem ter como base algum tipo de favoritismo ou alguma outra intenção dentro da organização (Kacmar & Ferris, 1991).

b) Vá em frente para avançar: compreende os atos políticos em que indivíduo intencionalmente permanece quieto e não toma nenhuma ação para obter informações valiosas sobre os resultados. Essas pessoas silenciosas e não ameaçadoras são frequentemente consideradas recompensas porque eles não agem contra os outros e não interferem nos atos dos poderosos (Kacmar & Ferris, 1991).

c) Comportamento político geral: envolve atos políticos gerais que visam alcançar os resultados valiosos de alguém. Exemplos de tais comportamentos incluem agarrar-se ao crédito do que realmente um colega merece, culpar outra pessoa no trabalho pelas falhas e ingressar no grupo de alguém que desempenha um papel poderoso na organização. Estes comportamentos são denominados como interesseiros porque visam alcançar resultados valiosos (Kacmar & Carlson, 1997).

A formulação de políticas públicas baseadas em evidências é uma forma de construir políticas públicas, através do uso de conhecimentos obtido em pesquisas e análises, com base em dados empíricos e as evidências podem vir de diferentes fontes: perícia interna, consultoria externa e mecanismos de avaliação (Eurostat – Public Administrations in the EU member states, 2020).

No que diz respeito ao uso de perícia interna, o indicador de pericia nos organismos sobre políticas públicas: Na Finlândia e na Letónia (ou seja, os Estados-Membros com pontuações mais altas), os gabinetes do primeiro-ministro fornecem avaliações regulares e independentes de projetos de lei e, por outro lado, a Croácia e o Chipre têm os menores resultados. (Eurostat – Public Administrations in the EU member states, 2020). Portugal encontra-se um pouco acima do centro da tabela, numa escala entre 1 e 10, encontra-se na posição 6, como podemos verificar na figura seguinte:

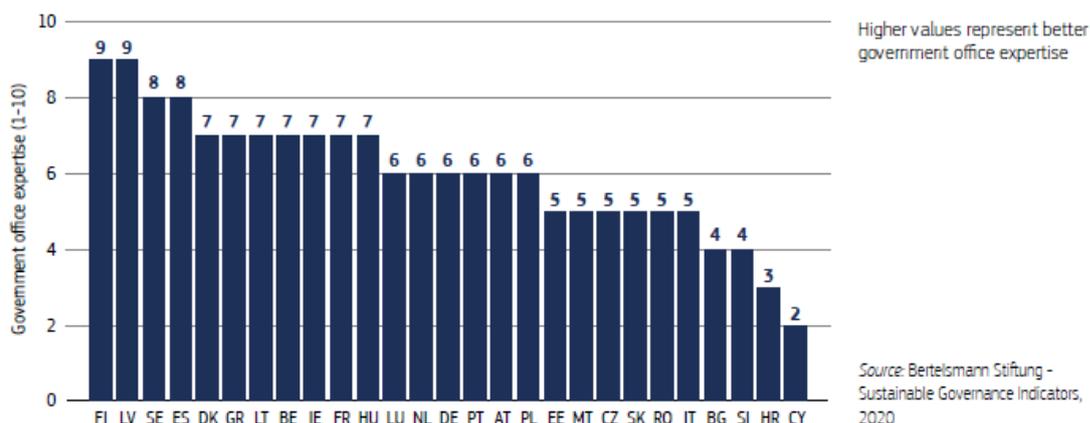


Figura 2.7 - Conhecimentos do Governo

Relativamente ao uso de aconselhamento externo por *experts* em determinadas áreas, os dados indicam que os países nórdicos como a Dinamarca (8) e a Suécia (8) têm um índice muito elevado (entre 1 e 10) de aconselhamento externo para a realização de políticas públicas, enquanto que as pontuações mais baixas são encontradas em Itália, Chipre e Hungria, onde a consulta a académicos não-governamentais não ocorre regularmente (Eurostat – Public Administrations in the EU member states, 2020).

Em Portugal o uso de aconselhamento externo tem um valor central (5), este fator pode fazer com que a eficácia das políticas públicas não seja tão elevada como poderia ser se mais frequentemente se recorresse a ajuda especializada.

A Rede Europeia de Administrações Públicas (EUPAN) é uma rede informal composta pelos Diretores-Gerais responsáveis pelas Administrações Públicas dos Estados-membros da União Europeia (UE), pela Comissão Europeia e por países com estatuto de Observador.

A cooperação informal na área da administração pública central, no âmbito do Conselho da União Europeia, tem como objetivo principal apoiar a implementação da Estratégia de Lisboa, a melhoria do desempenho, competitividade e qualidade das administrações europeias, através do intercâmbio de informação, partilha de experiências e boas práticas entre os membros da rede.

A EUPAN apresenta três níveis de organização:

- a) Político: Ministros e o Comissário Europeu responsável pela Administração Pública;
- b) Gestão: Diretores-Gerais;
- c) Técnico: Grupo de Trabalho.

A definição das prioridades políticas do trabalho a desenvolver pela EUPAN é da competência dos Ministros que tutelam as administrações públicas da U.E, assim como do Comissário Europeu responsável por esta área.

Aos Diretores-Gerais compete a aprovação quer do "Documento Estratégico", que estabelece as áreas prioritárias a desenvolver pela rede num período de 3 anos, quer dos Programas de Ação, com duração de 18 meses, que operacionalizam os objetivos estratégicos definidos e estabelecem os domínios em que cada Presidência desenvolverá a sua atividade.

O Grupo de Trabalho forma a estrutura basilar da rede e é constituído por peritos nacionais dos Estados-membros da UE, da Comissão Europeia e dos países com estatuto de Observador. São ainda convidados a participar nas reuniões do grupo de trabalho representantes do Instituto Europeu de Administração Pública (EIPA em inglês) e da Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade (EFQM em inglês).

A rede inclui ainda uma estrutura designada de Secretariado EUPAN 5, cujo propósito é assegurar a continuidade no planeamento e implementação dos programas de trabalho e dar assistência às Presidências na definição das agendas do grupo de trabalho e da reunião dos Diretores-Gerais. Esta estrutura apresenta duas configurações, o Secretariado de Diretores-Gerais EUPAN 5 e o secretariado EUPAN 5 a nível de grupo de trabalho.

A primeira configuração integra o Diretor-Geral da Presidência em funções, o da Presidência anterior e os das duas seguintes, assim como o Comissário Europeu responsável pela área da Administração Pública (5 membros). O seu papel consiste em planear a reunião de Diretores-Gerais da Presidência em funções e informar os mesmos sobre o estado de arte a nível do grupo de trabalho, bem como do cumprimento dos objetivos estabelecidos no Programa de Ação em vigor.

A segunda configuração é composta pelos representantes do Grupo de Trabalho do Estado-membro que detém a Presidência, dos da Presidência anterior e das duas Presidências

subsequentes, assim como do representante da Comissão. Este secretariado tem como missão: a apresentação da equipa e objetivos da atual Presidência; informação sobre o Programa de Ação e a comunicação das prioridades da próxima Presidência, de forma a assegurar a continuidade do trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho.

No que respeita ao Grupo de Trabalho, este apresenta duas áreas de atuação, a saber: Inovação na Gestão de Recursos Humanos e Desenvolvimento Organizacional (HRIOD em inglês) e Inovação e Prestação de Serviços (SID em inglês).

No âmbito desta rede, funciona, igualmente, a rede de correspondentes nacionais da Estrutura Comum de Avaliação (Common Assessment Framework - CAF), constituída por peritos nacionais dos Estados-membros e presidida, desde 2001, pelo Centro Europeu de Recursos CAF do Instituto Europeu de Administração Pública (EIPA). Os representantes desta rede reúnem-se uma vez por semestre.

A representação portuguesa no grupo de trabalho, no que respeita à área da inovação na gestão de recursos humanos e desenvolvimento organizacional, assim como na rede de correspondentes nacionais CAF é assegurada por esta Direção-Geral, enquanto o acompanhamento do grupo no domínio da inovação e prestação de serviços é da responsabilidade da Agência para a Modernização Administrativa (AMA).

O grupo de trabalho reúne, pelo menos, uma vez por semestre, cabendo a respetiva coordenação ao Estado-membro que detém a Presidência do Conselho da União Europeia.

O Eurostat produz estatísticas europeias em parceria com Institutos Nacionais de Estatística e outras autoridades nacionais nos Estados-Membros da UE. Esta parceria é conhecida como Sistema Estatístico Europeu (ESS). Também inclui as autoridades estatísticas dos países do Espaço Económico Europeu (EEE) e da Suíça.

No âmbito do EUROSTAT existem dois grupos de trabalho com a participação de Portugal no âmbito da Administração Pública:

Grupo de Trabalho sobre o Artigo 65 do Regulamento do Pessoal das Instituições da UE, é constituído por todos os países membros da UE e tem como objetivos gerais disponibilização de dados estatísticos através do Inquérito às Remunerações Padrão (SRQ) nas administrações públicas - exercícios de previsão e resultados finais de evolução das remunerações nominais e reais; análise comparativa e aprovação dos relatórios dos exercícios SRQ; harmonizar metodologias de compilação dos dados dos países para o índice internacional de Bruxelas; acordar os planos de trabalho. O relatório do Eurostat que compila e sintetiza os dados estatísticos dos países da UE é transmitido à Comissão Europeia.

Grupo de Trabalho sobre o Artigo 83 do Regulamento do Pessoal das Instituições da UE, é constituído por todos os países membros da UE e tem como objetivos genéricos: fornecer e compilar dados estatísticos e outra informação relacionada com os sistemas e as variáveis que integram os cálculos de pensões; analisar e aprovar o relatório final do Eurostat. O relatório do Eurostat compila e fornece informação necessária à Comissão Europeia para, se for o caso, propor mudanças nas taxas de contribuições do pessoal das instituições da UE, de forma a garantir o equilíbrio do Sistema de Pensões dos Trabalhadores Europeus (PSEO).

A representação de Portugal na UE relativamente à Administração Pública é assegurada pelo Grupo Estatuto. Este é constituído por funcionários de organismos que integram as administrações públicas nacionais, com competências e atribuições na área do emprego público e da gestão de recursos humanos, que tem por missão assistir o Comité dos Representantes Permanentes no estudo, avaliação e fundamentação das propostas da Comissão Europeia, em matéria de regime e condições de trabalho dos Funcionários e dos outros agentes das Comunidades Europeias.

No âmbito da Cooperação Bilateral Internacional foi assinado, em outubro de 2006, o primeiro acordo de intercâmbio de trabalhadores, na área da Administração Pública, entre a então Direção-Geral da Administração Pública (DGAP), por parte de Portugal e a Agência de Administração e Desenvolvimento (VERVA), por parte da Suécia.

Relativamente aos dados do emprego público em Portugal, estes são divulgados pela Síntese Estatística do Emprego Público (SIEP). É uma publicação trimestral, através da qual a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) divulga informação estatística de síntese sobre emprego público no âmbito das estatísticas do mercado de trabalho.

A informação disponibilizada centra-se no universo de entidades que compõem o sector público na ótica da contabilidade nacional, classificadas em: administrações públicas (capítulo I) e sociedades financeiras e não financeiras públicas (capítulo II), consistente com o respetivo universo definido pelo Instituto Nacional de Estatística, I.P. (INE, I.P.). Na última edição analisada, divulgam-se os dados referentes ao 1.º trimestre de 2023:

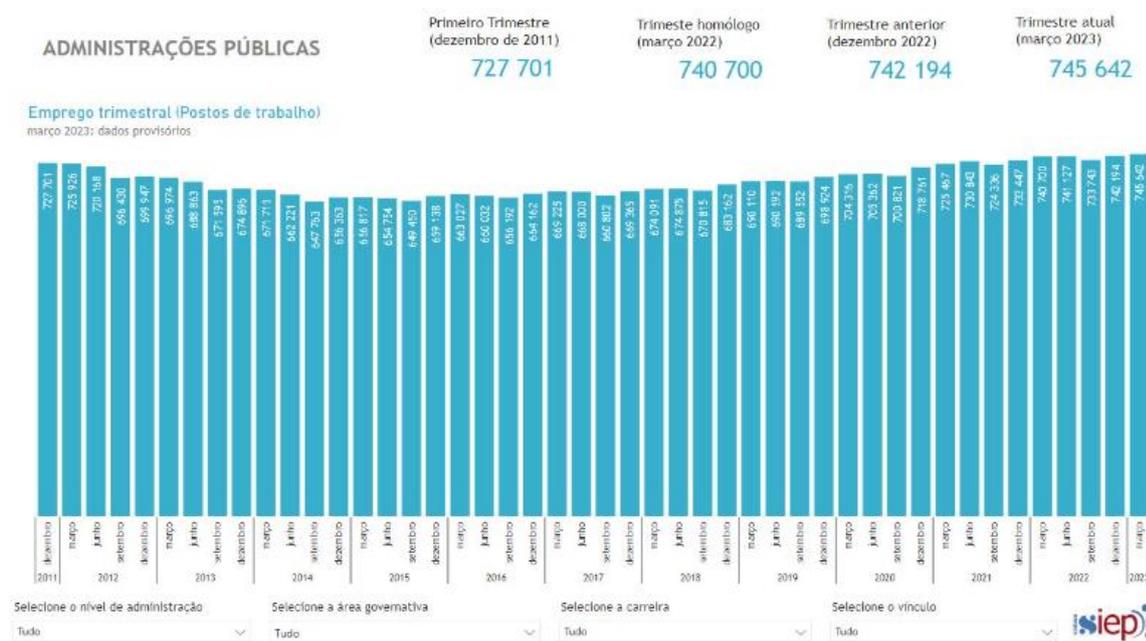


Figura 2.8 - SIEP Administração Pública

A 31 de março de 2023, o emprego no sector das administrações públicas situou-se em 745 642 postos de trabalho, correspondente a +2,5% (+17 941 postos de trabalho), face a 31 de dezembro de 2011. No 1º trimestre de 2023, o emprego aumentou 0,7% em termos homólogos e 0,5% face ao trimestre anterior.

A variação de emprego na administração central resultou, em particular, da redução nas Forças Armadas (-2 153 postos de trabalho), mas também do aumento nas Unidades Orgânicas de Ensino e Investigação (+1 469 postos de trabalho, sobretudo docentes do ensino superior com contratos a termo) e nas Forças de Segurança (+714, em resultado, principalmente, da contratação de guardas da GNR no 2º trimestre de 2022). Como se pode verificar na figura seguinte:

Quadro 1.1 Emprego no sector das administrações públicas por subsector

Unidade: posto de trabalho

ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS - Subsectores -	2011		2021				2022				2023		VT		VH		Variação face a 31 dez 11	
	31 dez	31 mar	30 jun	30 set	31 dez	31 mar	30 jun	30 set	31 dez	31 mar (p)	N.º	%	N.º	%	N.º	%		
ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	727 701	725 467	730 843	724 336	733 447	740 700	741 127	733 743	742 194	745 642	3 448	0,5	4 942	0,7	17 941	2,5		
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	551 373	549 725	553 695	545 858	554 335	560 445	559 574	550 649	557 922	560 193	2 271	0,4	-252	0,0	8 820	1,6		
ADMINIST. REGIONAL E LOCAL	163 585	164 967	166 188	167 478	168 185	169 134	170 457	172 067	173 202	174 500	1 298	0,8	5 366	3,2	10 915	6,7		
Administ. Regional dos Açores	17 728	19 419	19 565	19 852	20 106	20 252	20 566	20 463	20 650	20 805	155	0,8	553	2,7	3 077	17,4		
Administ. Regional da Madeira	21 353	20 023	20 201	20 379	20 681	20 719	20 679	20 806	20 901	20 984	83	0,4	265	1,3	-369	-1,7		
Administração Local	124 504	125 525	126 422	127 247	127 398	128 163	129 212	130 798	131 651	132 711	1 060	0,8	4 548	3,6	8 207	6,6		
FUNDOS DE SEGURANÇA SOCIAL	12 743	10 775	10 960	11 000	10 927	11 121	11 096	11 027	11 070	10 949	-121	-1,1	-172	-1,6	-1 794	-14,1		

Fonte: DGAEP - SIOE (dados disponíveis em 21-04-2023). VT - variação face ao trimestre anterior. VH - variação trimestral homóloga. p - dados provisórios

Figura 2.9 - Emprego na Administração Central

Comparativamente ao trimestre anterior, o emprego nas administrações públicas aumentou 0,5% (+3 448 postos de trabalho). Este aumento encontra-se repartido essencialmente entre

administração central (+0,4%, correspondente a mais 2 271 postos de trabalho) e administração local (+0,8%, correspondente a mais 1 060 postos de trabalho).

Na administração central, o aumento de emprego verificou-se sobretudo nas Entidades Públicas Empresariais (EPE) do SNS (+1 646 postos de trabalho) por força da contratação a termo de médicos que iniciaram o internato em estabelecimentos de prestação de cuidados de saúde; e nos Estabelecimentos de Educação e Ensino Básico e Secundário (+1 016), em resultado da contratação a termo de docentes.

Considerando a distribuição por grandes grupos de atividade económica, a 31 de março de 2023 a estrutura do emprego nas administrações públicas estava repartida entre as áreas da Administração Pública e Defesa; Segurança Social Obrigatória (39,5%), Educação (33,9%), Atividades de saúde humana e apoio social (22,7%) e Outras atividades (3,8%):

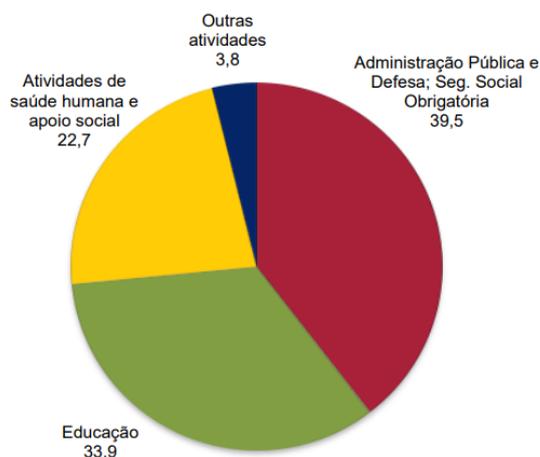


Figura 2.10 - Distribuição do emprego público

A 31 de março de 2023, o emprego no sector das administrações públicas manteve a estrutura por subsector: 75,1% dos trabalhadores encontravam-se em entidades da administração central, 17,8% na administração local, 5,6% na administração regional e 1,5% nos fundos de segurança social:

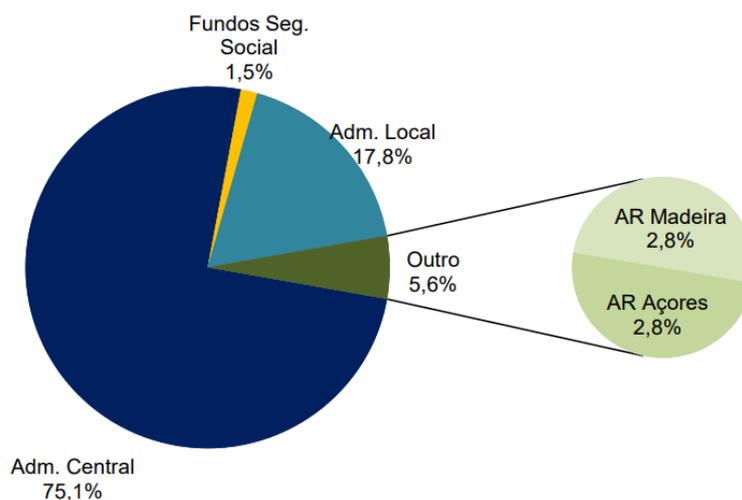


Figura 2.11 - Distribuição por tipos de administração

A nível estatístico, existe também o Boletim Estatístico do Emprego Público (BOEP), através do qual a DGAEP pretende contribuir para a divulgação de dados e indicadores estatísticos sobre emprego público no âmbito das estatísticas do mercado de trabalho: estrutura etária e níveis de escolaridade por sexo dos trabalhadores das administrações públicas e nas sociedades não financeiras e financeiras do sector público; emprego e remunerações por atividade económica; distribuição geográfica do emprego nos estabelecimentos de educação e de saúde públicos, entre outros indicadores.

É uma publicação semestral através da qual a DGAEP divulga dados e indicadores estatísticos sobre emprego público, no âmbito das estatísticas do mercado de trabalho, recolhidos pelo Sistema de Informação de Organização do Estado (SIOE). A informação disponibilizada é complementar à divulgada na SIEP (Síntese Estatística do Emprego Público). De acordo com os dados disponibilizados no último relatório BOEP, a 30 de junho de 2022, 64,5% dos 741 127 postos de trabalho das administrações públicas correspondiam a trabalhadores com 45 e mais anos. Na Administração Pública Central do Estado, esta faixa etária representa 63%, como podemos verificar na figura seguinte:

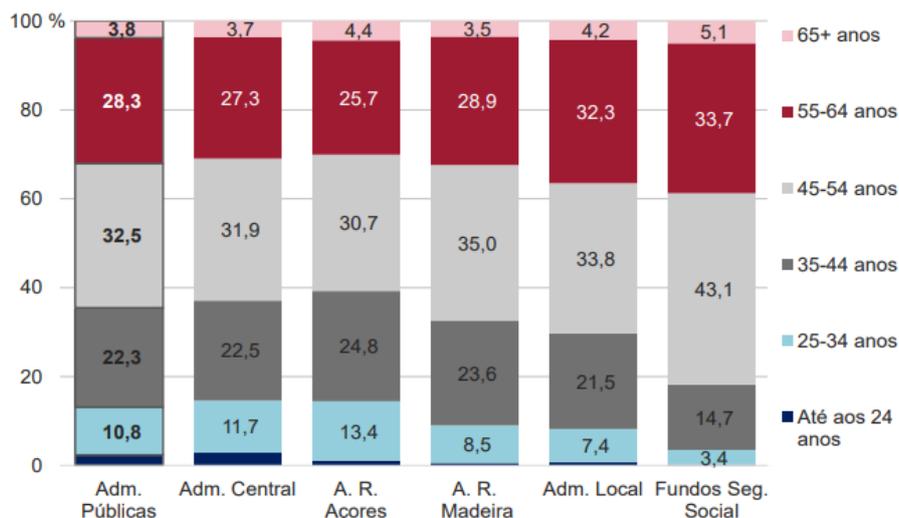


Figura 2.12 - Faixa etária dos trabalhadores na AP

Quando comparada com o início da série (dezembro de 2011), a base da pirâmide etária (que corresponde aos trabalhadores mais jovens) tornou-se mais estreita e o topo mais largo, com o aumento do número de trabalhadores em idades mais avançadas, particularmente mulheres entre os 55 e os 64 anos. Verificou-se também uma diminuição do número de trabalhadores em todos os escalões etários abaixo de 45 anos:

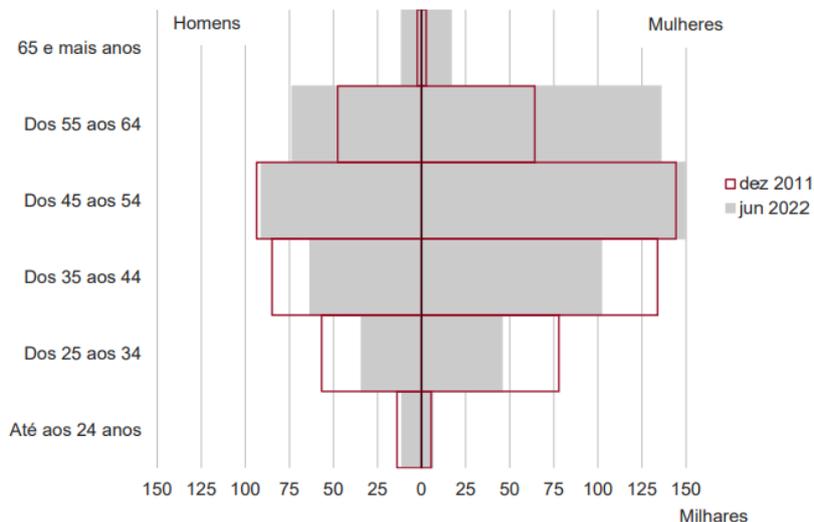


Figura 2.13 - Evolução da faixa etária na AP

Entre dezembro de 2011 e junho de 2022 a idade média dos trabalhadores da Administração Pública aumentou 4,4 anos (de 43,6 anos de idade em 2011 para 48,0 anos em 2022). A idade média estimada aumentou em todas as carreiras, com exceção das carreiras médica e de investigação científica (BOEP, 2022):

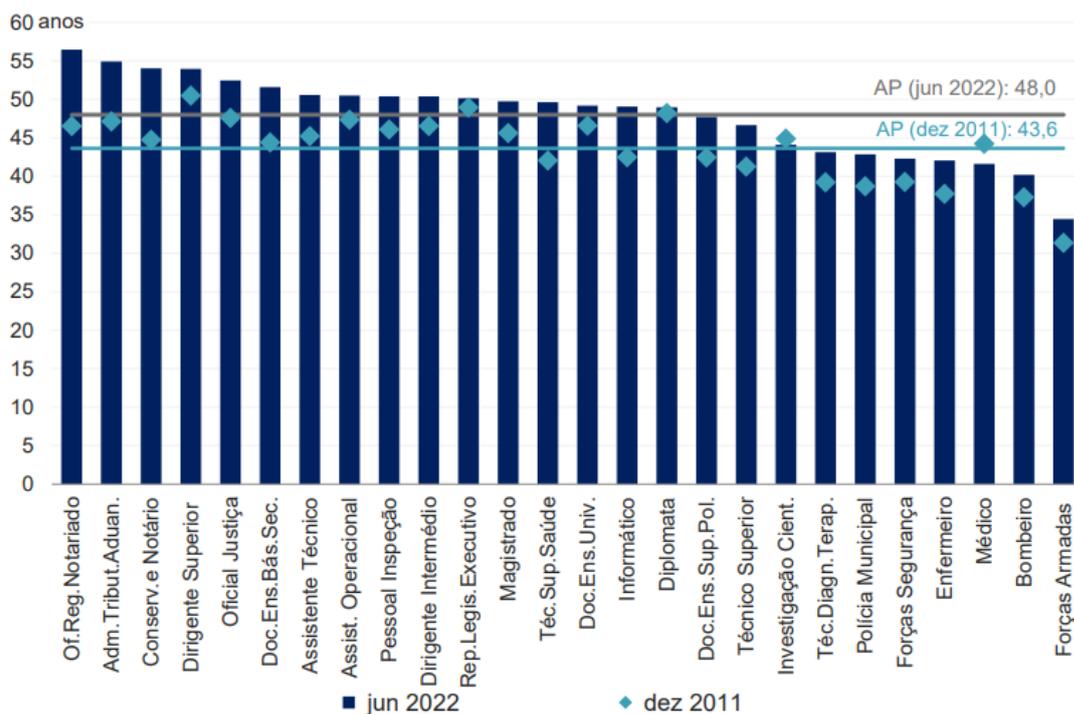


Figura 2.14 - Evolução da idade média por carreira

Relativamente aos cargos de dirigentes, em comparação com o período homólogo, em 31 de dezembro de 2021 observou-se um aumento de 3,4% do número total de dirigentes nas administrações públicas, mais significativo na administração regional e local (4,4%) (BOEP, 2022):

Unidade: posto de trabalho	ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS			ADMINISTRAÇÃO CENTRAL			ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL			FUNDOS DE SEGURANÇA SOCIAL		
	31 dez 2020	31 dez 2021	VH (%)	31 dez 2020	31 dez 2021	VH (%)	31 dez 2020	31 dez 2021	VH (%)	31 dez 2020	31 dez 2021	VH (%)
Total Dirigentes	13 493	13 954	3,4	7 580	7 818	3,1	4 881	5 095	4,4	1 032	1 041	0,9
Dirigente superior:	1 731	1 783	3,0	1 308	1 330	1,7	406	435	7,1	17	18	5,9
Dirigente Superior de 1.º grau	639	663	3,8	391	400	2,3	242	257	6,2	6	6	0,0
Dirigente Superior de 2.º grau	1 092	1 120	2,6	917	930	1,4	164	178	8,5	11	12	9,1
Dirigente intermédio:	11 762	12 171	3,5	6 272	6 488	3,4	4 475	4 660	4,1	1 015	1 023	0,8
Dirigente Intermédio de 1.º grau	2 898	3 000	3,5	2 002	2 076	3,7	832	860	3,4	64	64	0,0
Dirigente Intermédio de 2.º grau	5 905	6 056	2,6	2 852	2 924	2,5	2 640	2 717	2,9	413	415	0,5
Dirigente Intermédio de 3.º e mais graus	2 959	3 115	5,3	1 418	1 488	4,9	1 003	1 083	8,0	538	544	1,1

Figura 2.15 - Número de dirigentes na AP

De acordo com os mesmos dados, relativamente aos detentores de cargos de chefia de acordo com o cargo e sexo, podemos verificar que entre 2011 e 2021 houve um aumento do número de mulheres com cargos de chefia (BOEP, 2022):

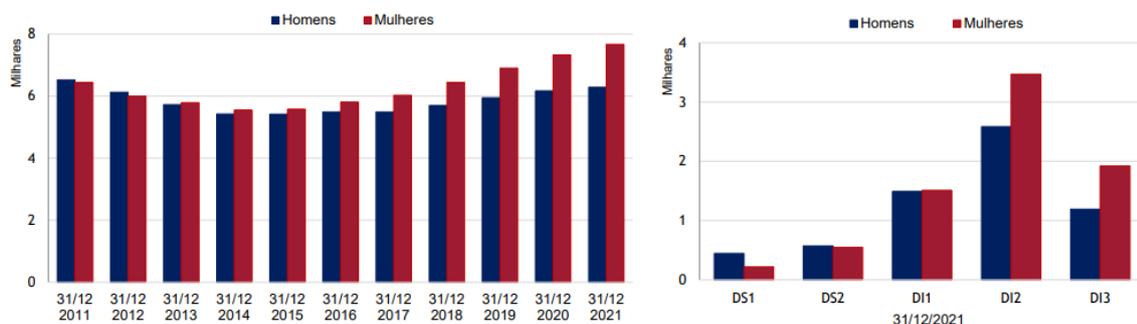
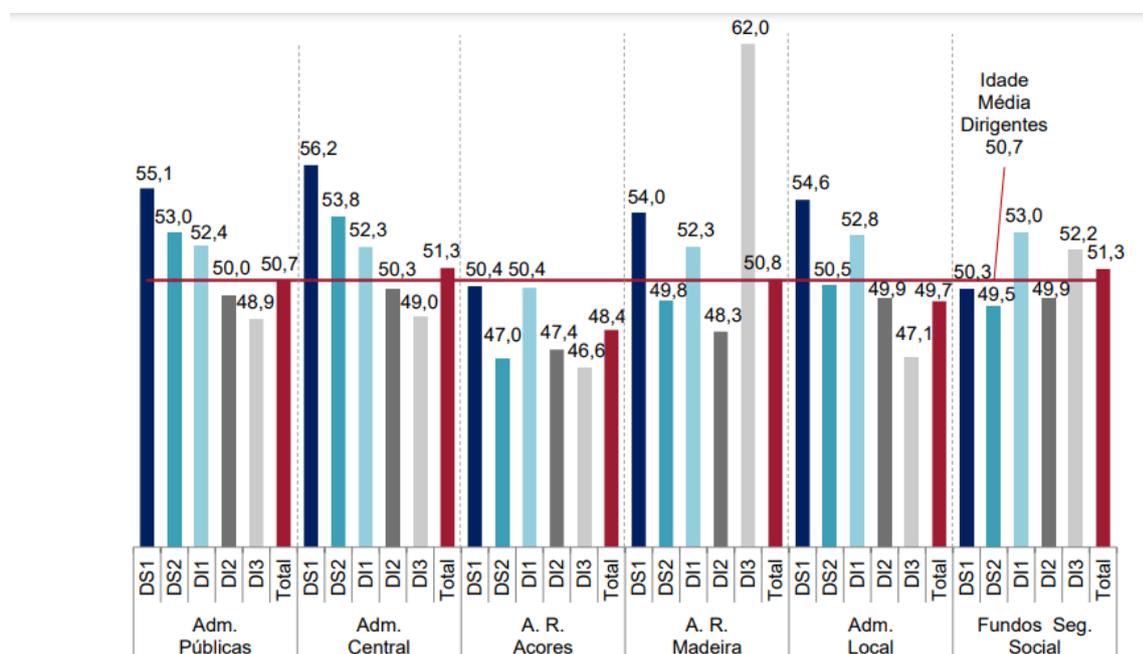


Figura 2.16 - Evolução dos cargos de chefia por sexo

A idade média global dos dirigentes nos diversos níveis de administração era de 50,7 anos, sendo mais elevada a dos dirigentes superiores de 1.º grau: 55,1 anos (BOEP, 2022):



Fonte (Gráficos 3.1.1 e 3.1.2): DGAEP-SIOE (dados disponíveis em 25-04-2022)

Notas: DS1 - Dirigente superior de 1º grau DS2 - Dirigente superior de 2º grau D1 - Dirigente intermédio de 1º grau D2 - Dirigente intermédio de 2º grau D3 - Dirigente intermédio de 3.º e mais graus

Figura 2.17 - Idade média dos dirigentes

2.2.1. Recrutamento dos Cargos de Chefia

O recrutamento dos trabalhadores em funções públicas na União Europeia funciona de forma distinta consoante os estados membros e as suas decisões políticas. A gestão de recursos humanos do serviço público é altamente centralizada na Irlanda, Itália e no Luxemburgo, onde as principais funções de gestão de recursos humanos são atribuídas a um órgão do governo central (por exemplo, um ministério ou departamento específico) (Eurostat – Public Administrations in the EU member states, 2020).

Nos últimos anos, a gestão de recursos humanos do serviço público avançou para uma maior centralização na Dinamarca e em outros países, como Finlândia, Letónia, Holanda e Suécia, um órgão do governo central (ou seja, um ministério ou a Chancelaria do Estado) é responsável pelo desenvolvimento da política geral de recursos humanos em nível central, enquanto a implementação efetiva da GRH (recrutamento, seleção, promoção, avaliação e formação) fica a cargo dos ministérios e outras instituições, que são autónomas e com um elevado grau de discricionariedade (Eurostat – Public Administrations in the EU member states, 2020).

A nível europeu, um critério que pode ser usado para descrever o serviço público é a distinção entre sistemas baseados em carreiras e sistemas baseados em cargos:

Nos sistemas baseados na carreira, os servidores públicos são recrutados para uma carreira claramente definida (Estes sistemas são caracterizados por políticas de recrutamento fechadas, promoção com base na antiguidade e baixa acessibilidade para novos candidatos e são geralmente considerados separados da lei geral do trabalho. Nesse modelo, os funcionários públicos são vistos como um corpo de generalistas que podem – e o fazem – facilmente se mover entre diferentes partes da administração pública, muitas vezes em conexão com promoções);

Nos sistemas baseados em cargos, os funcionários públicos são recrutados para um cargo específico (Assim como no setor privado, os candidatos se candidatam a um “emprego” claramente definido e são responsáveis por sua própria progressão na carreira. Os sistemas baseados em cargos são semelhantes ao emprego no setor privado, com esquemas flexíveis de recrutamento, promoção e remuneração baseados em desempenho) (Eurostat – Public Administrations in the EU member states, 2020).

A Lei geral do trabalho, Lei n.º 35/2014, de 20 de junho identifica o tipo de carreiras em Portugal. Na administração central do Estado existem os cargos de dirigentes, as carreiras gerais e também as carreiras especiais.

Os cargos de dirigentes estão presentes nas universidades, hospitais, comissões, gabinetes, provedoria de justiça, fiscalização, dirigentes dos ministérios, dirigentes da inspeção-geral de finanças e dirigentes da polícia judiciária.

As carreiras gerais são constituídas pelos cargos de chefia intermédios e superiores e pelos trabalhadores não detentores de cargos de chefia (assistentes operacionais, assistentes técnicos, técnicos superiores) definidos para Lei n.º 35/2014, de 20 de junho e DL n.º 84-F/2022, de 16 de dezembro.

As carreiras especiais são os médicos, enfermeiros, farmacêuticos, técnico superior especialista, inspetor, militar das forças armadas, guarda-nacional republicana, polícia de segurança pública, polícia judiciária, guarda prisional, oficial de registos, fiscal, assistente de residências, tripulante ISN, inspeção pescas e guarda florestal.

Em Portugal é o governo que define como o recrutamento é realizado, através das políticas públicas implementadas, e cada ministério, para poder contratar, deve pedir autorização para que o seu mapa de pessoal tenha disponibilidade de admitir novos trabalhadores. O Estatuto de pessoal dirigente da Administração Pública Central, Regional e Local, está aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, sucessivamente alterado pelos diplomas: Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto; Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro; Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril; Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro; Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto; Lei n.º 128/2015 de 03 de setembro.

De acordo com a lei, são cargos dirigentes os cargos de direção, gestão, coordenação e controlo dos serviços e organismos públicos. Os cargos dirigentes gerais qualificam-se em cargos de direção superior e cargos de direção intermédia, e em função do nível hierárquico, das competências e das responsabilidades que lhes estão cometidas:

- a) O dirigente superior deve cumprir os seguintes requisitos: *Licenciatura concluída há pelo menos 10 ou 8 anos, vinculados ou não à Administração Pública, que possuam competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respetivas funções.*
- b) O dirigente intermédio deve cumprir os seguintes requisitos: *trabalhadores em funções públicas, licenciados, dotados de competência técnica e com experiência no exercício de funções similares 6 ou 4 anos. Seis ou quatro anos de experiência profissional em funções, cargos, carreiras ou categorias, para cujo exercício ou provimento seja legalmente exigível uma licenciatura, consoante se trate de cargos de direção intermédia de 1.º ou 2.º grau, respetivamente.*

O recrutamento dos/as titulares dos cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior é feito de acordo com a área e os requisitos de recrutamento expressamente previstos nos diplomas orgânicos ou estatutários dos serviços.

No quadro seguinte pode-se verificar quais os cargos de dirigente existentes (DGAEP, 2023):

PESSOAL DIRIGENTE - CARGOS		
Direção superior de 1.º grau	Direção superior de 2.º grau	Direção intermédia
Diretor/a-Geral	Subdiretor/a-Geral	Diretor/a de serviços - 1.º grau
Secretário/a-Geral	Secretário/a-Geral-adjunto/a	Chefe de divisão - 2.º grau
Inspetor/a-Geral	Subinspetor/a-Geral	Outros - 3.º grau ou inferior
Presidente	Vice-Presidente	-

Figura 2.18 - Cargos dirigente

O recrutamento para os cargos de chefia superior é efetuado através de procedimento concursal. Este é conduzido pela Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRESAP), entidade independente que funciona junto do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública.

A Comissão tem por missão o recrutamento e a seleção de candidatos para cargos de direção superior da administração central do Estado abrangidos pelo disposto nos artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, ou para cargos a estes equiparados a qualquer título, no respeito pelas exclusões previstas no n.º 5 do artigo 1.º daquela lei.

A Comissão CRESAP é composta por: um presidente, três a cinco vogais permanentes, um vogal não permanente por cada ministério, e respetivos suplentes, em número de dois, e em exercício de funções em órgão ou serviço não coincidente com o do vogal, mas integrado na orgânica do mesmo ministério.

Junto da CRESAP funciona ainda uma bolsa de peritos, composta por 20 a 50 membros, designados de entre trabalhadores em funções públicas com reconhecido mérito profissional, credibilidade e integridade pessoal que apoiam em matérias técnicas específicas e participam nos júris dos procedimentos concursais para cargos de direção superior na Administração Pública. Obrigatoriamente 10% desta bolsa é integrada por técnicos indicados pela Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA), de entre personalidades que nela desenvolvam funções de formação (CRESAP, 2023).

A Direção-Geral da Administração e do INA, prestam apoio técnico e operacional à Comissão, sempre que solicitado e nos termos a definir em regulamento. Todas as entidades têm o dever de sigilo, este comporta a obrigação de não divulgação pública dos factos, circunstâncias e critérios do júri, bem como da identidade dos candidatos até à decisão final de designação.

A iniciativa do procedimento concursal cabe ao membro do Governo com poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão em que se integra o cargo a preencher,

cabendo-lhe, neste âmbito, identificar as competências do cargo de direção a prover, caracterizando o mandato de gestão e as principais responsabilidades e funções que lhe estão associadas, bem como a respetiva carta de missão.

De acordo com a lei, após a iniciativa do procedimento ter lugar, a Comissão elabora uma proposta de perfil de competências do candidato a selecionar, designadamente com a explicitação das qualificações académicas e experiência profissional exigíveis, bem como as competências de gestão e de liderança recomendáveis para o exercício do cargo, e remete-a ao membro do Governo com poder de direção ou superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão em que se integra o cargo a preencher, para homologação.

O processo de recrutamento efetua-se da seguinte forma: no prazo de 20 dias, a contar da data da apresentação da proposta referida anteriormente, o membro do Governo com poder de direção ou superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão em que se integra o cargo a preencher:

- a) Homologa a proposta de perfil de competências apresentada pela Comissão; ou
- b) Altera, mediante fundamentação expressa, o perfil de competências proposto pela Comissão.

Não se verificando nenhuma das duas situações previstas anteriormente, a proposta de perfil de competências apresentada pela Comissão considera-se tacitamente homologada.

A Comissão é ainda responsável pela definição das metodologias e dos critérios técnicos aplicáveis no processo de seleção dos candidatos admitidos a concurso, designadamente ao nível da avaliação das competências de liderança, colaboração, motivação, orientação estratégica, orientação para resultados, orientação para o cidadão e serviço público, gestão da mudança e inovação, sensibilidade social, experiência profissional, formação académica, formação profissional e aptidão.

Os titulares dos cargos de direção imediatamente inferiores àquele para que foi aberto o procedimento concursal, que se encontrem em funções no respetivo serviço ou órgão, na data da publicitação do concurso, são automaticamente incluídos na lista de candidatos, desde que cumpram os requisitos previstos para o procedimento concursal.

Na situação de procedimento concursal em que não haja um número suficiente de candidatos, ou em que o mesmo fique deserto, deve a Comissão proceder à repetição de aviso de abertura referente ao mesmo procedimento concursal e, verificando-se o mesmo resultado, pode o membro do Governo competente para o provimento proceder a recrutamento por escolha, de entre indivíduos que reúnam o perfil definido pelo aviso de abertura, os quais são

sujeitos a avaliação, não vinculativa, de currículo e de adequação de competências ao cargo, realizada pela Comissão.

Como forma de controlo da sua atividade, a Comissão elabora e remete, anualmente, à Assembleia da República, um relatório sobre a sua atividade, do qual consta, designadamente, informação não personalizada sobre os procedimentos concursais e de emissão de pareceres.

Relativamente à duração dos cargos de direção superior: são providos por despacho do membro do Governo competente, no prazo máximo de 45 dias, a contar da data do recebimento das propostas de designação, em regime de comissão de serviço, por um período de cinco anos, renovável, sem necessidade de recurso a procedimento concursal, por igual período. Mas não pode ocorrer a designação de cargos de direção superior entre a convocação de eleições para a Assembleia da República ou a demissão do Governo e a investidura parlamentar do novo Governo.

Nos casos em que, nos 20 dias seguintes à apresentação, ao membro do Governo competente para o provimento, da proposta de designação, se verifique a desistência de candidatos nela constantes, pode aquele solicitar ao júri a indicação de outros candidatos que tenha por adequados para colmatar essa desistência.

Ao nível da divulgação dos concursos, o procedimento concursal é obrigatoriamente publicitado na Bolsa de Emprego Público (BEP) e pelo menos, na plataforma eletrónica do Governo e em duas outras plataformas eletrónicas, durante 10 dias, com a indicação dos requisitos formais de provimento, do perfil exigido e dos métodos de seleção a aplicar nos procedimentos concursais, havendo sempre lugar à realização de avaliação curricular e entrevista de avaliação, podendo a Comissão optar ainda pela aplicação de outros métodos de seleção previstos para o estabelecimento de vínculos de emprego público na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

A BEP, disponível no sítio www.bep.gov.pt, é um site exclusivo para concursos de ingresso para trabalhadores em funções públicas de todas as categorias. É possível criar um perfil e procurar concursos por cargos, zona do país, áreas, entre outros. É possível também criar alertas para receber uma notificação quando um concurso com determinadas características abrir.

A duração dos cargos de dirigente superior são providos por despacho do membro do Governo competente, no prazo máximo de 45 dias, a contar da data do recebimento das propostas de designação, em regime de comissão de serviço, por um período de cinco anos, renovável, sem necessidade de recurso a procedimento concursal, por igual período.

A renovação da comissão de serviço depende dos resultados evidenciados no respetivo exercício. Para efeitos de eventual renovação da comissão de serviço, os titulares dos cargos de direção superior dão conhecimento do termo da respetiva comissão de serviço ao membro do Governo competente, com a antecedência mínima de 90 dias seguidos, sendo esta comunicação acompanhada de relatório dos resultados obtidos durante o mandato e de uma síntese da aplicação do sistema de avaliação no respetivo serviço.

No caso de não renovação, as funções são asseguradas em regime de gestão corrente, pelo prazo máximo de 90 dias ou, transitoriamente, em regime de substituição.

A comissão de serviço dos/as titulares dos cargos de direção superior tem como limite máximo uma renovação, não podendo o/a dirigente ser provido/a no mesmo cargo do respetivo serviço antes de decorridos cinco anos.

O recrutamento dos cargos de chefia intermédia efetua-se de forma mais simplificada. Também se efetua por procedimento concursal, de entre trabalhadores em funções públicas contratados ou designados por tempo indeterminado, dotados de competência técnica e aptidão, que reúnam, cumulativamente, os requisitos já indicados (DGAEP, 2023).

A iniciativa do procedimento cabe ao dirigente máximo do serviço em que se integra o cargo a preencher e o procedimento concursal é precedido de publicitação da vaga na BEP durante 10 dias com indicação da identificação do cargo a prover; dos requisitos formais de provimento, do perfil pretendido, tal como se encontra caracterizado no mapa de pessoal, da composição do júri e dos métodos de seleção a aplicar.

A publicitação da vaga na BEP é precedida de aviso a publicar em órgão de imprensa de expansão nacional e na 2.^a série do Diário da República, com indicação do cargo a prover e do dia daquela publicitação.

Os métodos de seleção a utilizar incluem, necessariamente, a realização de uma fase final de entrevistas públicas. O júri é constituído pelos seguintes elementos:

Cargos de direção intermédia de 1.º e 2.º grau (pelo titular do cargo de direção superior de 1.º grau do serviço ou órgão em cujo quadro se encontre o cargo a prover ou por quem ele designe, que preside; por dirigente de nível e grau igual ou superior ao do cargo a prover em exercício de funções em diferente serviço ou órgão, designado pelo respetivo dirigente máximo; por indivíduo de reconhecida competência na área funcional respetiva, designado por estabelecimento de ensino de nível superior ou por associação pública representativa da profissão correspondente).

Cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior (pelo titular do cargo de direção superior de 1.º grau do serviço ou órgão em cujo mapa se encontre o cargo a prover ou por

quem ele designe, que preside; por dois dirigentes de nível e grau igual ou superior ao cargo a prover, um deles em exercício no serviço ou órgão em cujo mapa se encontre o cargo a prover e outro em diferente serviço ou órgão, ambos designados pelo respetivo dirigente máximo).

Findo o procedimento concursal, o júri, tendo por base os resultados obtidos, elabora uma proposta de designação, que deverá recair no candidato que melhor corresponda ao perfil pretendido, com indicação das razões que motivaram a escolha do candidato proposto. O júri abstém-se de ordenar os restantes candidatos, podendo também considerar que nenhum destes reúne condições para ser designado.

Relativamente à duração dos cargos, os titulares dos cargos de direção intermédia são providos por despacho do dirigente máximo do serviço ou órgão, em comissão de serviço, pelo período de três anos, renovável por iguais períodos.

A comissão de serviço dos/as titulares dos cargos de direção superior de 2.º grau e de direção intermédia suspende-se quando sejam designados: para gabinetes de membros do Governo ou equiparados; ou, em regime de substituição.

A comissão de serviço suspende-se por quatro anos ou enquanto durar o exercício do cargo ou função, se este tiver duração inferior, sendo as funções de origem asseguradas em regime de substituição. O período de suspensão conta, para todos os efeitos legais, como tempo de serviço prestado no cargo de origem.

Para efeitos de eventual renovação da comissão de serviço, os titulares dos cargos de direção intermédia dão conhecimento do termo da respetiva comissão de serviço ao/à dirigente máximo/a do serviço, com a antecedência mínima de 90 dias seguidos, ficando a renovação dependente da análise circunstanciada do respetivo desempenho e dos resultados obtidos, a qual terá como referência, designadamente, o processo de avaliação do/a dirigente cessante.

No caso de não renovação, as funções são asseguradas em regime de gestão corrente pelo prazo máximo de 90 dias ou, transitoriamente, em regime de substituição.

Relativamente ao emprego na Administração Pública Central do Estado por carreira, segundo os dados do SIEP no primeiro trimestre de 2023, podemos verificar que os dirigentes superiores representam 0,2% e os dirigentes intermédios representam 1,2%:

Unidade: posto de trabalho

CARGO / CARREIRA / GRUPO	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL										VT		VH	
	2021			2022			2023	Peso						
	30 jun	30 set	31 dez	31 mar	30 jun	30 set	31 dez	31 mar(p)	%	N.º	%	N.º	%	
Total	553 695	545 858	554 335	560 445	559 574	550 649	557 922	560 193	100,0	2 271	0,4	-252	0,0	
Representantes do poder legislativo (a)	78	78	77	64	65	65	67	69	0,0	2	3,0	5	7,8	
Dirigente superior	1 325	1 331	1 322	1 322	1 325	1 341	1 337	1 331	0,2	-6	-0,5	9	0,7	
Dirigente intermédio	6 364	6 422	6 481	6 615	6 618	6 660	6 703	6 767	1,2	64	1,0	152	2,3	
Técnico superior	41 025	40 394	41 851	42 275	42 358	41 218	42 514	42 632	7,6	118	0,3	357	0,8	
Assistente técnico/administrativo (b)	50 345	50 431	50 162	50 573	50 287	50 236	50 172	50 301	9,0	129	0,3	-272	-0,5	
Assist. operacional/operário/auxiliar (c)	95 596	95 710	95 371	96 054	96 309	96 452	95 773	95 725	17,1	-48	-0,1	-329	-0,3	
Informático	2 908	2 949	2 955	2 948	2 922	2 902	2 892	2 906	0,5	14	0,5	-42	-1,4	
Magistrado	3 901	3 990	3 956	3 896	3 922	3 966	3 961	3 980	0,7	19	0,5	84	2,2	
Diplomata (d)	412	412	407	411	411	398	419	427	0,1	8	1,9	16	3,9	
Pessoal de investigação científica	3 846	3 990	4 039	3 894	3 894	3 855	3 886	3 983	0,7	97	2,5	89	2,3	
Docente ensino universitário	15 831	15 623	16 403	16 574	16 532	16 509	17 077	17 183	3,1	106	0,6	609	3,7	
Docente ensino superior politécnico	10 446	8 587	10 995	11 194	10 983	9 785	11 544	11 683	2,1	139	1,2	489	4,4	
Educ. infância e doc. ens. básico/secund.	129 047	124 096	128 549	130 208	130 627	124 748	129 474	130 150	23,2	676	0,5	-58	0,0	
Pessoal de inspeção	1 470	1 484	1 464	1 458	1 458	1 439	1 425	1 417	0,3	-8	-0,6	-41	-2,8	
Médico	31 354	30 936	30 669	32 739	32 010	31 642	31 277	32 826	5,9	1 549	5,0	87	0,3	
Enfermeiro	49 465	49 765	49 951	50 575	50 354	50 557	50 733	50 873	9,1	140	0,3	298	0,6	
Técnico diagnóstico e terapêutica	9 889	10 118	10 104	10 233	10 136	10 120	10 138	10 156	1,8	18	0,2	-77	-0,8	
Técnico superior de saúde	1 845	1 840	1 818	1 807	1 773	1 783	1 779	1 902	0,3	123	6,9	95	5,3	
Administração tributária e aduaneira	8 808	8 758	8 667	8 623	8 552	8 740	8 375	8 474	1,5	99	1,2	-149	-1,7	
Conservador e Notário	543	536	538	535	530	523	519	515	0,1	-4	-0,8	-20	-3,7	
Oficial dos registos e do notariado	3 641	3 600	3 560	3 548	3 512	3 474	3 439	3 418	0,6	-21	-0,6	-130	-3,7	
Oficial de justiça	7 607	7 553	7 518	7 507	7 456	7 411	7 353	7 307	1,3	-46	-0,6	-200	-2,7	
Forças Armadas	26 614	26 053	26 130	25 615	25 400	24 672	24 296	23 692	4,2	-604	-2,5	-1 923	-7,5	
Forças de segurança	51 101	50 929	51 073	51 511	51 873	51 889	52 491	52 200	9,3	-291	-0,6	689	1,3	
Bombeiro	234	273	275	266	267	264	278	276	0,1	-2	-0,7	10	3,8	

Figura 2.19 - Cargos da Administração Central do Estado

Segundo os dados apurados sobre os movimentos de entradas e de saídas de trabalhadores das entidades, de 1 de janeiro a 31 de março de 2023 o conjunto do sector das administrações públicas em termos consolidados, registou um saldo líquido positivo de 3448 postos de trabalho, que se deveu ao balanço positivo de 2 271 postos de trabalho na administração central e de 1 298 postos de trabalho nas administrações regional e local, já que no subsector dos fundos de segurança social se registou uma diminuição de 121 postos de trabalho.

Relativamente à mobilidade entre cargos, em Portugal os funcionários públicos podem transitar nas organizações a seu pedido, ser transferidos por reestruturação ou cedidos a outras entidades por motivos de interesse público. Alguns países, como o Chipre, têm mobilidade de pessoal muito baixa, o que requer a nomeação de novos funcionários quando necessário (Eurostat – Public Administrations in the EU member states, 2020).

Alguns Estados-Membros, como a República Checa, Estónia, Irlanda, Letónia e Portugal, têm um sistema separado da Função Pública Sénior (Senior Civil Service - SCS) com disposições especiais sobre recrutamento, seleção, nomeação, estabilidade e razões para o despedimento. A Lituânia ainda não desenvolveu um SCS institucionalizado, embora os dirigentes séniores sejam tratados de forma diferente em termos de recrutamento, avaliação de desempenho e formação. Não há SCS separado ou distinto na Eslováquia e na Suécia (Eurostat – Public Administrations in the EU member states, 2020).

Na administração central, relativamente aos fluxos de entradas e de saídas de trabalhadores por subsector das administrações públicas, o maior contributo para o saldo final positivo foi dado pelas entidades do SEE da área governativa da Saúde (+1 578 postos de trabalho), principalmente médicos que iniciaram o internato (SIEP, 2023).

Ainda na administração central, destaca-se o saldo positivo nas áreas governativas da Educação e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (+1 320, no seu conjunto), resultante, em particular, da entrada de docentes para os vários níveis de ensino (SIEP, 2023). Estes aumentos contribuíram para compensar o contributo negativo da área da Defesa Nacional, que registou uma diminuição de 629 postos de trabalho (em parte explicado pela existência de rescisões e de não renovações de contratos nas Forças Armadas, sobretudo de praças e sargentos), bem como da área da Administração Interna (-399 postos de trabalho), no qual as saídas por aposentação na PSP constituíram um fator relevante como podemos verificar na figura seguinte:

Unidade: posto de trabalho	ENTRADAS (E)			SAÍDAS (S)			SALDO E - S			
	Novas Entradas	Mobilidade e outras situações	TOTAL DE ENTRADAS	Saídas definitivas	Reforma / aposentação	Mobilidade e outras situações	TOTAL DE SAÍDAS	Novas Entradas menos Saídas definitivas	Saldo mobilidade e outras situações	SALDO GLOBAL E - S
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)	(7)=(1)-(4)	(8)=(2)-(5)	(9)=(3)-(6)	
ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	14 111	19 636	33 747	11 554	3 407	18 745	30 299	2 557	891	3 448
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	11 318	16 024	27 342	10 194	2 602	14 877	25 071	1 124	1 147	2 271
Estado	5 657	3 051	8 708	4 050	1 762	4 737	8 787	1 607	-1 686	-79
Serviços e Fundos Autónomos	5 550	12 539	18 089	6 068	829	9 803	15 871	-518	2 736	2 218
Estado e Serviços e Fundos Autónomos	11 207	15 590	26 797	10 118	2 591	14 540	24 658	1 089	1 050	2 139
Órgãos de Soberania e Entidades Independent	91	109	200	80	62	120	200	11	-11	0
Presidência do Conselho de Ministros	9	160	169	23	13	130	153	-14	30	16
Negócios Estrangeiros	43	91	134	38	19	89	127	5	2	7
do qual: SEE - Entid. Reclassif. (ii)	9	0	9	5	4	6	11	4	-6	-2
Defesa Nacional	189	604	793	388	97	1 034	1 422	-199	-430	-629
do qual: SEE - Entid. Reclassif. (ii)	7	4	11	10	6	4	14	-3	0	-3
Administração Interna	232	185	417	550	517	266	816	-318	-81	-399
do qual: SEE - Entid. Reclassif. (ii)	1	2	3	0	0	2	2	1	0	1
Justiça	198	160	358	80	65	185	265	118	-25	93
Finanças	12	348	360	25	19	467	492	-13	-119	-132
do qual: SEE - Entid. Reclassif. (ii)	5	1	6	2	1	7	9	3	-6	-3
Economia e Mar	42	190	232	37	22	191	228	5	-1	4
do qual: SEE - Entid. Reclassif. (ii)	20	5	25	0	0	4	4	20	1	21
Cultura	58	131	189	98	22	64	162	-40	67	27
do qual: SEE - Entid. Reclassif. (ii)	48	75	123	79	5	15	94	-31	60	29
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	2 243	1 560	3 803	2 405	161	1 087	3 492	-162	473	311
Educação	4 924	1 125	6 049	2 879	958	2 161	5 040	2 045	-1 036	1 009
do qual: SEE - Entid. Reclassif. (ii)	0	0	0	1	0	1	2	-1	-1	-2
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	2	96	98	31	20	96	127	-29	0	-29
Saúde	2 947	10 337	13 284	3 307	506	8 189	11 496	-360	2 148	1 788
do qual: SEE - Entid. Reclassif. (ii)	2 689	9 207	11 896	2 843	314	7 475	10 318	-154	1 732	1 578
Ambiente e Ação Climática	89	102	191	39	23	110	149	50	-8	42
do qual: SEE - Entid. Reclassif. (ii)	23	25	48	11	9	28	39	12	-3	9
Infraestruturas	76	129	205	90	48	114	204	-14	15	1
do qual: SEE - Entid. Reclassif. (ii)	73	47	120	80	39	43	123	-7	4	-3
Habituação	22	46	68	6	0	29	35	16	17	33
Coesão Territorial	8	41	49	9	9	35	44	-1	6	5
Agricultura e Alimentação	22	173	195	29	26	170	199	-7	3	-4
do qual: SEE - Entid. Reclassif. (ii)	2	0	2	1	0	1	1	1	0	1
Regimes de Req./Valorização Profissional (iii)	0	3	3	4	4	3	7	-4	0	-4
Instituições sem Fim Lucrativo	111	434	545	76	11	337	413	35	97	132

Figura 2.20 – Entradas e saídas da Administração Central do Estado

O Estatuto remuneratório do pessoal dirigente da Administração Pública, está previsto no Decreto-Lei n.º 383-A/87, de 23 de dezembro. O sistema remuneratório da administração pública é republicado pela DGAEP sempre que sofra alterações.

A remuneração do pessoal dirigente é genericamente determinada em percentagem do valor padrão (100%) fixado para o cargo de diretor-geral. Todavia, o EPD prevê que a remuneração

do pessoal dirigente seja estabelecida em diploma próprio, o qual pode determinar níveis diferenciados de remuneração, em função do tipo de serviço ou órgão em que exerce funções (DGAEP, 2023).

A identificação dos níveis remuneratórios correspondentes às remunerações base dos cargos de direção intermédia do 3.º grau ou inferior é efetuada no diploma orgânico ou estatutário que os preveja. Ao pessoal dirigente são abonadas despesas de representação de montante fixado em despacho do Primeiro-Ministro e do membro do Governo responsável pela Administração Pública. A mais recente atualização do estatuto remuneratório foi efetuada pelo Decreto-Lei n.º 26-B/2023, de 18 de abril. Que veio promover a atualização intercalar do valor das remunerações da Administração Pública em 1 %, com efeitos a 1 de janeiro de 2023:

Tabela Remuneratória: € 3893,10 [1]

Cargos	%	Remunerações	Despesas de representação	Total
Cargos de Direção Superior de 1.º Grau	100	€ 3.893,10	€ 811,16	€ 4.704,26
Cargos de Direção Superior de 2.º Grau	85	€ 3.309,14	€ 608,68	€ 3.917,82
Cargos de Direção Intermédia de 1.º Grau	80	€ 3.114,48	€ 324,46	€ 3.438,94
Cargos de Direção Intermédia de 2.º Grau	70	€ 2.725,17	€ 203,08	€ 2.928,25

[1] - Valor atualizado de acordo com a atualização de 1% prevista no [Decreto-Lei n.º 26-B/2023](#), de 18 de abril.

Figura 2.21 - Tabela remuneratória - dirigentes – 2023

Este aumento foi efetuado em sede de assinatura do Acordo Plurianual de Valorização dos Trabalhadores da Administração Pública. Este acordo prevê: rever a Tabela Remuneratória Única (TRU); manter a regularidade das atualizações salariais anuais e valorizar os salários e as carreiras conferindo previsibilidade.

Assim, face ao contexto inflacionário atualmente vivido, que afeta diretamente o poder de compra dos trabalhadores e, considerando, por outro lado, que o ano de 2022 superou as melhores previsões, tanto no que diz respeito ao crescimento do Produto Interno Bruto como no que diz respeito à redução do défice e da dívida, o Governo, viu garantidas as condições para reforço do caminho de valorização dos rendimentos dos trabalhadores da Administração Pública. Esta medida de atualização acresce às subidas nominais atribuídas no início do ano de 2023 de 52,11 euros, para vencimentos brutos até 2612,03 euros, e de 2 %, para valores superiores.

Em janeiro de 2023, o valor da remuneração base média mensal dos trabalhadores a tempo completo no sector das administrações públicas situava-se em 1 619,6€, correspondendo a uma variação global média de +3,2% face ao mês de referência do trimestre precedente (outubro

2022), e a uma variação homóloga de +4,5%, por efeito conjugado da entrada e saída de trabalhadores com diferentes níveis remuneratórios, das medidas de valorização remuneratória aprovadas para os trabalhadores em funções públicas e da atualização do valor da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) para 760,00€ e do valor da BRAP para 761,58€. O ganho médio mensal nas administrações públicas é estimado, para janeiro de 2023, em 1 910,3€, correspondendo a uma variação global de +3,4%, face ao trimestre anterior, e a uma variação homóloga de +5,1% (SIEP, 2023).

Relativamente à Administração Pública Central, as remunerações base mensais podem ser analisadas na figura seguinte:

Unidade: euro

CARGO / CARREIRA / GRUPO	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL															
	Remuneração base média mensal							Ganho médio mensal								
	2021	2022				2023	VT	VH	2021	2022				2023	VT	VH
outubro	janeiro	abril	julho	outubro	janeiro(p)	%	%	outubro	janeiro	abril	julho	outubro	janeiro(p)	%	%	
Total	1 670,5	1 679,3	1 690,2	1 691,8	1 701,6	1 749,3	2,8	4,2	1 950,0	1 968,8	1 966,1	1 975,9	2 002,6	2 065,7	3,2	4,9
Representantes do poder legislativo (a)	4 571,9	4 608,0	4 719,6	4 759,8	4 702,8	4 749,7	1,0	3,1	6 399,2	6 424,0	6 363,3	6 448,9	6 454,7	6 573,9	1,9	2,3
Dirigente superior	3 955,8	3 940,7	3 962,4	3 981,4	4 081,5	4 169,8	2,2	5,8	4 953,2	4 943,1	4 951,6	4 976,1	5 106,5	5 231,7	2,5	5,8
Dirigente intermédio	2 855,0	2 856,5	2 854,0	2 861,9	2 862,2	2 900,5	1,3	1,5	3 412,3	3 403,0	3 401,3	3 402,1	3 403,5	3 461,1	1,7	1,7
Técnico superior	1 747,3	1 741,9	1 740,1	1 746,7	1 762,2	1 806,7	2,5	3,7	1 960,8	1 960,6	1 949,7	1 960,1	1 972,1	2 042,6	3,6	4,2
Assistente técnico/administrativo (b)	945,4	940,6	945,7	947,2	954,4	1 029,7	7,9	9,5	1 147,3	1 152,6	1 144,0	1 147,9	1 155,2	1 249,5	8,2	8,4
Assist. operacional/operário/auxiliar (c)	703,2	716,4	730,5	729,5	730,2	780,6	6,9	9,0	861,4	883,4	890,9	899,9	891,3	959,0	7,6	8,6
Informático	1 819,0	1 837,0	1 843,3	1 837,5	1 828,1	1 871,3	2,4	1,9	2 060,7	2 097,6	2 094,3	2 099,4	2 082,6	2 151,7	3,3	2,6
Magistrado	5 168,9	5 247,6	5 213,8	5 218,6	5 222,0	5 260,2	0,7	0,2	6 121,4	6 233,7	6 240,5	6 242,3	6 223,0	6 291,8	1,1	0,9
Diplomata (d)	2 420,1	2 456,9	2 487,6	2 496,9	2 486,0	2 467,8	-0,7	0,4	8 814,0	8 985,6	9 008,5	9 432,5	9 644,6	8 798,7	-8,8	-2,1
Pessoal de investigação científica	2 612,0	2 645,7	2 657,3	2 656,3	2 682,3	2 738,2	2,1	3,5	2 718,9	2 755,3	2 761,6	2 766,9	2 791,3	2 858,7	2,4	3,8
Docente ensino universitário	3 623,1	3 640,8	3 655,4	3 680,0	3 671,8	3 747,3	2,1	2,9	3 742,7	3 756,1	3 769,8	3 802,5	3 791,5	3 880,7	2,4	3,3
Docente ensino superior politécnico	3 193,3	3 214,0	3 196,6	3 187,4	3 097,6	3 230,8	4,3	0,5	3 307,8	3 332,3	3 308,4	3 308,9	3 214,9	3 369,2	4,8	1,1
Educ. infância e doc. ens. básico/secund.	2 202,2	2 216,6	2 214,1	2 216,1	2 220,8	2 270,5	2,2	2,4	2 308,8	2 324,9	2 317,7	2 321,8	2 327,6	2 386,9	2,6	2,7
Pessoal de inspeção	2 291,2	2 280,9	2 302,7	2 312,3	2 338,2	2 382,2	1,9	4,4	2 590,7	2 598,3	2 591,9	2 623,6	2 638,5	2 709,8	2,7	4,3
Médico	2 736,8	2 645,9	2 691,6	2 703,4	2 727,6	2 739,2	0,4	3,5	3 650,3	3 582,8	3 559,1	3 604,1	3 936,3	3 978,2	1,1	11,0
Enfermeiro	1 450,2	1 430,9	1 460,9	1 468,9	1 498,7	1 528,3	2,0	6,8	1 790,0	1 808,2	1 778,6	1 804,0	1 832,2	1 885,8	2,9	4,3
Técnico diagnóstico e terapêutica	1 304,8	1 360,7	1 412,7	1 422,0	1 439,5	1 493,3	3,7	9,8	1 550,0	1 631,1	1 639,5	1 677,0	1 695,1	1 779,4	5,0	9,1
Técnico superior de saúde	1 870,9	1 855,1	1 892,0	1 887,9	1 877,8	1 898,7	1,1	2,4	2 135,1	2 167,4	2 150,0	2 156,3	2 150,4	2 193,3	2,0	1,2
Administração tributária e aduaneira	2 083,2	2 127,0	2 146,7	2 146,9	2 166,1	2 209,9	2,0	3,9	2 265,5	2 317,3	2 329,0	2 336,8	2 345,7	2 415,6	3,0	4,2
Conservador e Notário	4 048,3	4 122,0	4 156,7	4 261,7	4 247,8	4 265,1	0,4	3,5	4 295,7	4 339,3	4 400,0	4 528,6	4 507,0	4 512,3	0,1	4,0
Oficial dos registos e do notariado	1 989,5	2 018,5	1 994,3	1 997,2	2 033,9	2 055,2	1,1	1,8	2 128,9	2 153,9	2 149,4	2 156,0	2 186,6	2 195,8	0,4	1,9
Oficial de justiça	1 473,1	1 478,6	1 496,4	1 496,0	1 503,3	1 528,8	1,7	3,4	1 727,8	1 728,5	1 741,6	1 741,7	1 769,4	1 794,9	1,4	3,8
Forças Armadas	1 315,1	1 332,0	1 345,1	1 345,2	1 353,8	1 389,0	2,6	4,3	1 846,8	1 849,3	1 876,3	1 900,2	1 924,0	1 988,8	3,4	7,6
Forças de segurança	1 499,6	1 535,2	1 545,1	1 559,1	1 565,1	1 600,9	2,3	4,3	1 931,5	1 964,5	1 979,3	1 998,4	2 018,9	2 029,5	0,5	3,3
Bombeiro	948,4	943,6	952,0	970,1	979,2	1 093,6	11,7	15,9	1 085,6	1 078,5	1 044,8	1 076,7	1 456,0	1 222,6	-16,0	13,4

Figura 2.22 - Remunerações médias na Administração Pública Central

Os níveis salariais mais baixos no setor público dificultam muitos Estados-Membros (Bulgária, Letónia, Polónia, Portugal e Suécia) na retenção de *expertise* e atração de talentos (Eurostat – Public Administrations in the EU member states, 2020). A atratividade das funções públicas pode, desta forma, ser afetada pelos baixos salários oferecidos em países como Portugal.

Em vários Estados-Membros como na Irlanda e Espanha, a remuneração tende a ser mais elevada no serviço público do que no setor privado para carreiras inferiores, mas menor para detentores de cargos de chefia, este facto tem impacto nas taxas de rotatividade e retenção de pessoal (Eurostat – Public Administrations in the EU member states, 2020).

No entanto, as estatísticas da Eurostat indicam também que o setor público pode ser considerado atrativo por outros motivos, como meritocracia (ou seja, Dinamarca), segurança no emprego (ou seja, Espanha) e condições atrativas (Suécia).

2.2.2. Formação dos Cargos de Chefia

Ao nível da União Europeia, muitos países (Bulgária, Alemanha, Grécia, França, Croácia, Chipre, Letónia, Hungria, Áustria, Roménia, Finlândia) têm agências/institutos nacionais separados para a formação da função pública. O tipo de organização varia substancialmente, sem tendência clara ou melhor prática observável (Eurostat – Public Administrations in the EU member states, 2020).

O enquadramento legal da formação profissional na Administração Pública manteve-se praticamente inalterado desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 50/98, de 11 de março, alterado pelos Decretos-Leis n.os 70-A/2000, de 5 de maio, e 174/2001, de 31 de maio, onde o INA passa a exercer as funções de coordenação do sistema de formação profissional da Administração Pública.

No âmbito do Compromisso Eficiência, o XIX Governo Constitucional determinou as linhas gerais do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), afirmando que o primeiro e mais importante impulso do Plano deveria, desde logo, ser dado no processo de preparação das leis orgânicas dos ministérios e dos respetivos serviços. Por isto, em 2012, o INA vê aprofundadas as suas atribuições, de acordo com a respetiva lei orgânica – Decreto-Lei n.º 48/2012, de 29 de fevereiro - *a nova direção-geral tem por missão promover o desenvolvimento, a qualificação e a mobilidade dos trabalhadores em funções públicas, através da gestão de competências e da avaliação de necessidades de pessoal face à missão, objetivos e atividades dos serviços públicos e gestão de carreiras, visando a integração dos processos de desenvolvimento organizacional e constituindo-se como referência nacional na área da formação, para os organismos nacionais ou estrangeiros que prossigam fins análogos.*

O regime da formação profissional na Administração Pública tem como âmbito de aplicação o estabelecido no artigo 1.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, alterada pelas Leis n. 82-B/2014, de 31 de dezembro, 84/2015, de 7 de agosto, e 18/2016, de 20 de junho, não prejudicando os regimes próprios expressamente excluídos do âmbito de aplicação dessa Lei.

Em 2016, o Decreto-Lei n.º 86-A/2016 de 29 de dezembro vem modificar a operacionalização da formação, para a adequar às novas necessidades, tendências e modalidades profissional, bem como ao desenvolvimento e diversificação verificados na oferta

formativa existente no país. O decreto define que o empregador público deve proporcionar ao trabalhador e aos dirigentes o acesso a formação profissional e criar as condições facilitadoras da transferência dos resultados da aprendizagem para o contexto de trabalho. Deve ser efetuado um plano de formação devidamente orçamentado, a ser avaliado com os documentos de gestão do organismo. O diagnóstico de necessidades de formação é apresentado ao INA, em formulário criado para o efeito.

O trabalhador pode: frequentar ações de formação necessárias ao seu desenvolvimento pessoal e profissional; apresentar propostas para elaboração do plano de formação do órgão ou serviço a que pertence; utilizar, dentro do período laboral, o crédito de horas para a formação profissional, em regime de autoformação. Os órgãos e serviços da Administração Pública não podem impedir a frequência de ações de autoformação quando estas tenham lugar fora do período laboral. O crédito para a formação profissional da iniciativa do trabalhador é de 100 horas por ano civil e este tipo de formação é paga pelo trabalhador.

O estatuto do pessoal dirigente determina como requisito do exercício de funções de direção superior e intermédia “o aproveitamento em cursos específicos para alta direção em Administração Pública, diferenciados, se necessário, em função do nível, grau e conteúdo funcional dos cargos desempenhados” - Portaria n.º 146/2011, de 7 de abril. O exercício de funções dirigentes é acompanhado pela realização de formação profissional específica, em gestão, nos domínios da Administração Pública, sendo assegurada pelo serviço ou órgão com atribuições na área da formação profissional e por instituições de ensino superior (DGAEP, 2023).

Esta formação deve ser frequentada nos dois primeiros anos de exercício de funções ou, em caso de impossibilidade por motivo não imputável ao/à dirigente, no mais breve prazo, privilegiando as seguintes áreas: Organização e atividade administrativa; Gestão de pessoas e liderança; Gestão de recursos humanos, orçamentais, materiais e tecnológicos; Informação e conhecimento; Qualidade, inovação e modernização; Internacionalização e assuntos comunitários; Gestão da mudança.

Para tal, os dirigentes necessitam de aproveitamento nas seguintes formações: CAGEP (Curso Avançado de Gestão Pública) e FORGEP (Programa de Formação em Gestão Pública). A frequência do CAGEP e do FORGEP pode ser substituída pela frequência, com aproveitamento, do Curso de Alta Direção em Administração Pública (CADAP).

CAGEP: destina-se a titulares de cargos de direção superior da Administração Pública central ou equiparados. Tem como objetivo transmitir, aos titulares de cargos de direção superior, uma plataforma comum de conhecimentos e competências transversais, potenciadora

de uma liderança forte e mobilizadora, em sintonia com as exigências da moderna gestão pública. São 65H de formação, onde o formando está sujeito a avaliação, traduzida numa classificação na escala de zero a vinte valores.

FORGEP: destina-se a titulares de cargos de direção intermédia da Administração Pública central, ou equiparados. Tem como objetivo transmitir aos titulares de cargos de direção intermédia um conjunto transversal de conhecimentos e competências técnicas e comportamentais, potenciador de um desempenho em sintonia com as exigências da moderna gestão pública. São 150H de formação, onde o formando está sujeito a avaliação, traduzida numa classificação na escala de zero a vinte valores.

CADAP: Curso de Alta Direção em Administração Pública, cujos destinatários são os titulares de cargos de direção superior e intermédia e trabalhadores licenciados da Administração Pública central. Tem como objetivos proporcionar o desenvolvimento de conhecimentos e competências adequados ao exercício de funções dirigentes na Administração Pública, através de uma formação altamente qualificada nos aspetos científico, técnico e comportamental, assente numa cultura de administração pública profissional, tecnologicamente avançada e orientada para a qualidade dos serviços públicos prestados aos utentes.

Em qualquer procedimento concursal a que se submetam, os candidatos que tenham frequentado com aproveitamento o CADAP são valorizados como possuidores de um nível de formação superior ao dos candidatos que tenham frequentado o CAGEP ou o FORGEP. Para os que exercem já funções de direção, a frequência dos cursos referidos deverá ser concluída até ao fim do segundo ano da primeira comissão de serviço, aplicando-se, nas comissões de serviço subsequentes.

Nos termos legalmente definidos, as instituições do ensino superior podem garantir a formação específica para alta direção em Administração Pública, consubstanciada nos cursos CAGEP, FORGEP e CADAP. As instituições de ensino superior garantem a formação após obtenção de reconhecimento para o efeito, mediante apresentação de candidatura. Este reconhecimento é concedido pelo período de três anos. O reconhecimento das instituições de ensino superior foi efetuado por despacho dos Ministros de Estado e das Finanças e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de 1 de agosto de 2007, conforme Aviso n.º 17143/2007, de 27 de agosto, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 12 de setembro, da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. Este reconhecimento foi prorrogado pelo Despacho dos Secretários de Estado da Administração Pública e do Ensino Superior n.º 17049/2011, de 10 de novembro, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 243, de 21 de dezembro de 2011. A formação em competências em liderança foi definida como área estratégica de formação pelo

Despacho nº 3431/2019, de 28 de março, do Ministro das Finanças, (*Diário da República*, 2.ª série, N.º 62, de 28 de março de 2019).

Teve como principal enquadramento, o papel preponderante que o INA desempenha no Sistema de Incentivos à Inovação na Gestão Pública (SIIGeP), bem como a necessidade de desenvolver competências de liderança nos trabalhadores da administração pública para preparar futuros líderes. Como se refere no preâmbulo do referido despacho, “*o INA assume especificamente o desenvolvimento de um acervo amplo e renovado de competências de gestão e liderança nos trabalhadores em funções públicas, contribuindo de forma dinâmica para a preparação de novas gerações de dirigentes*”.

Em 2019 foi criado o Centro de Desenvolvimento de Liderança, inserido na estrutura de formação do INA, é um polo de aprendizagem, criação e difusão de conhecimento sobre liderança em contexto público, com um modelo de atuação inovador e um portefólio de ações orientadas para as necessidades dos líderes em matéria de desenvolvimento de competências. É um programa que corporiza a liderança como área estratégica de formação que articula a oferta formativa com diversos propósitos, funciona como agregador de ações para o desenvolvimento de competências de liderança na administração pública que visa diversificar e otimizar a aprendizagem dos dirigentes, para além da formação inicial e contínua obrigatória, bem como preparar os futuros líderes no setor público.

O Centro de Desenvolvimento de Liderança tem como objetivos: Mudança (Liderar a inovação); Serviço público (Gerir e liderar no setor público); Contexto (Compreender o contexto da liderança) e Indivíduo (Desenvolver o autoconhecimento). Desenvolveu em 2019 as seguintes iniciativas: Seminários sobre liderança; Oficinas de conhecimento; Jornadas de campo; Conversas com líderes; Publicação de práticas de liderança (INA Editora); Programa de Mentoria para Dirigentes; Programa de Capacitação Avançada dos Trabalhadores em Funções Públicas (CAT); Programa de Desenvolvimento de Competências de Liderança (PDCL); Curso Avançado de Gestão Pública (CAGEP); Programa de Formação em Gestão Pública (FORGEP) e o Curso de Alta Direção em Administração Pública (CADAP).

Em junho de 2023, última data analisada, o INA disponibilizava as seguintes iniciativas em liderança: Liderança: Biologia da liderança; *Bootcamp* de liderança para dirigentes; Ciclo de DMAIC (define, measure, analyse, improve and control); Curso para diretores escolares; Desenvolvimento de programas de mentoria; Gestão da comunicação e ciência; Gestão da crise e mudança organizacional; Gestão do conhecimento em serviço público; Liderança em contexto público; Melhoria da eficiência operacional nos serviços públicos (lean public governance);

Mentoria avançada; Modelos de liderança; O auto-conhecimento e a gestão pessoal no contexto da gestão pública.

Ao nível estatístico, analisamos de seguida o nível de escolaridade dos trabalhadores da Administração Pública em Portugal. Em junho de 2022, mais de metade dos trabalhadores da Administração Pública detinham habilitações ao nível do ensino superior, enquanto 26,5% detinham o ensino secundário e 18,3% apenas o ensino básico, enquanto isso, cerca de 12,1% possuíam um nível de escolaridade superior a licenciatura (8,9% com mestrado e 3,2% com doutoramento) (BOEP, 2022):

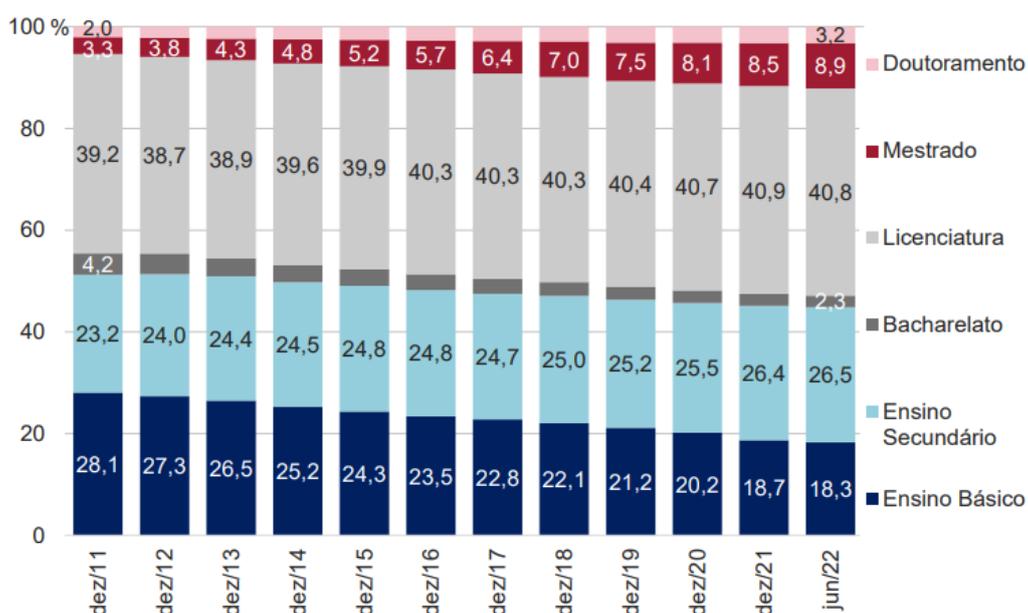


Figura 2.23 - Nível de escolaridade na Administração Pública

Concluimos que entre dezembro de 2011 e junho de 2022 aumentou o número de trabalhadores em todos os níveis de escolaridade, com exceção do ensino básico e do bacharelato, destacando-se o aumento do número de trabalhadores que possuem mestrado ou ensino secundário.

Em junho de 2022, o ensino básico e o doutoramento eram os únicos níveis de escolaridade com mais trabalhadores homens do que mulheres. Destaca-se a elevada proporção de mulheres entre os trabalhadores com bacharelato ou com licenciatura (acima de 70%) (BOEP, 2022):

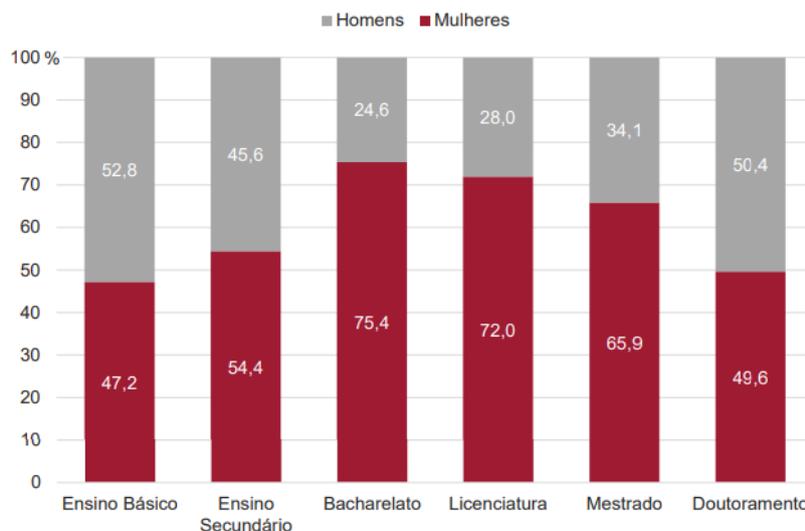


Figura 2.24 - Nível escolaridade na Administração Pública por sexo

Em junho de 2022, em mais de metade das carreiras a proporção de trabalhadores com ensino superior estava acima dos 90%, destacando-se os magistrados, diplomatas, conservadores e notários e médicos (100%) (BOEP, 2022).

De acordo com os mesmos dados, nas carreiras com maior representatividade no emprego da Administração Pública, salienta-se a de assistente operacional/operário/auxiliar, em que 63,8% dos trabalhadores detinham ensino básico, os educadores de infância e docentes de ensino básico e secundário, em que 99,6% possuíam ensino superior e os assistentes técnicos e administrativos em que o ensino secundário prevalecia (74,3%).

Relativamente aos cargos de dirigentes, ainda existe uma pequena percentagem de dirigentes superiores não licenciados e também de dirigentes intermédios não licenciados e sem o ensino secundário, como podemos verificar na figura seguinte:

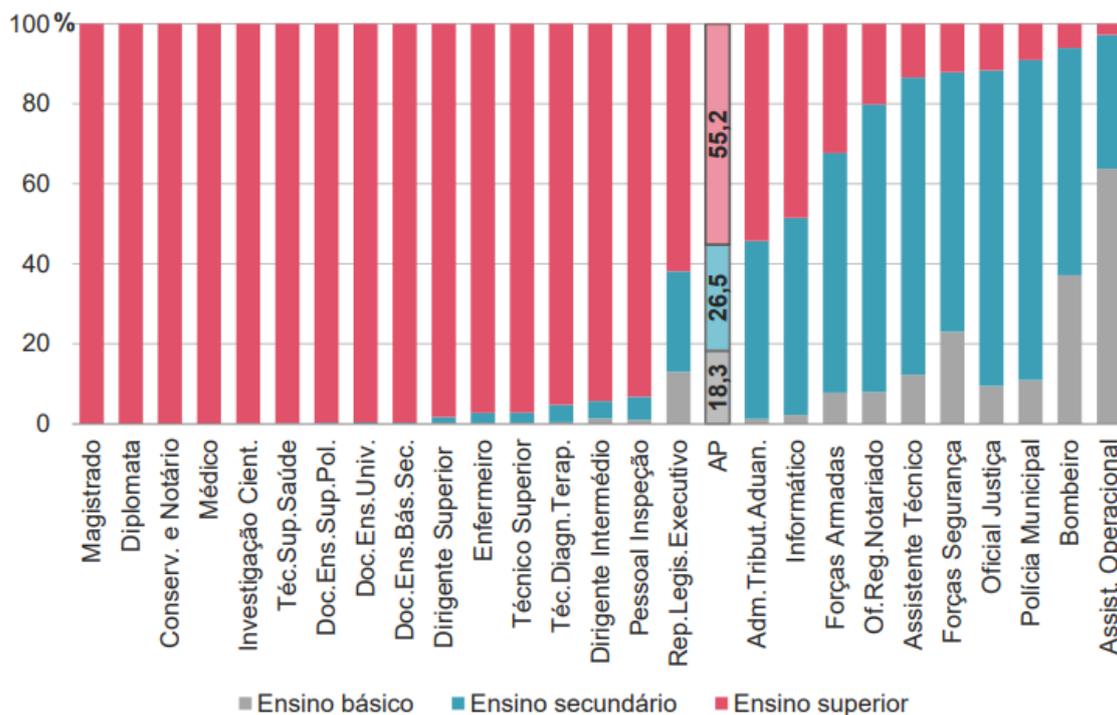


Figura 2.25 - Nível de escolaridade por carreira na Administração Pública

Segundo o nº 1, ART 20, Lei n.º 128/2015 de 03 de setembro: *Os titulares dos cargos de direção intermédia são recrutados, por procedimento concursal, nos termos do artigo seguinte, de entre trabalhadores em funções públicas contratados ou designados por tempo indeterminado, licenciados, dotados de competência técnica e aptidão para o exercício de funções de direção, coordenação e controlo que reúnam seis ou quatro anos de experiência profissional em funções, cargos, carreiras ou categorias para cujo exercício ou provimento seja exigível uma licenciatura, consoante se trate de cargos de direção intermédia de 1.º ou de 2.º grau, respetivamente.*

E segundo o nº 1, ART 18, Lei n.º 128/2015 de 03 de setembro: *Os titulares dos cargos de direção superior são recrutados, por procedimento concursal, nos termos dos artigos seguintes, de entre indivíduos com licenciatura concluída à data de abertura do concurso há, pelo menos, 10 ou oito anos, consoante se trate de cargos de direção superior de 1.º ou de 2.º grau, vinculados ou não à Administração Pública, que possuam competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respetivas funções.*

A lei será aplicada, com as necessárias adaptações, à administração local e regiões autónomas. Não se aplica às forças armadas e forças de segurança. Desta forma, os titulares de cargos dirigentes devem possuir uma licenciatura, a não ser que estejam abrangidos pelas situações previstas na Lei.

Relativamente à análise das qualificações académicas, em primeiro lugar apresenta-se a percentagem de dirigentes com ensino superior em Portugal, no período 2011-2021, numa adaptação dos dados divulgados pela DGAEP em 2020 e 2021:

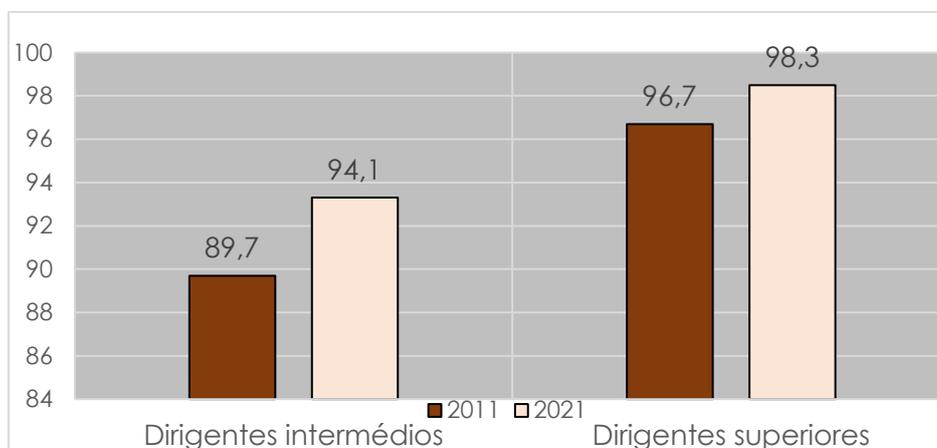


Figura 2.26 - Nível de escolaridade dos dirigentes

No que respeita à percentagem de dirigentes com ensino superior em Portugal, no período 2011-2021, pode verificar-se que o número de dirigentes com ensino superior aumentou neste período de forma geral. Tendo-se verificado um aumento um pouco superior nos dirigentes intermédios, sendo estes que apresentam também um número inferior de licenciados, quando comparados com os dirigentes superiores.

Analisando dados que informam acerca da formação académica dos dirigentes em Portugal, podemos verificar que em 2011 existiam 89,7% de dirigentes intermédios e 96,7% de dirigentes superiores licenciados, enquanto, em 2021 a percentagem de licenciados aumentou para 94,1% e 98,3% respetivamente.

Em segundo lugar, a percentagem de dirigentes superiores por ensino, em Portugal, no período 2011-2019 (BOEP, 2021), numa versão adaptada dos dados:

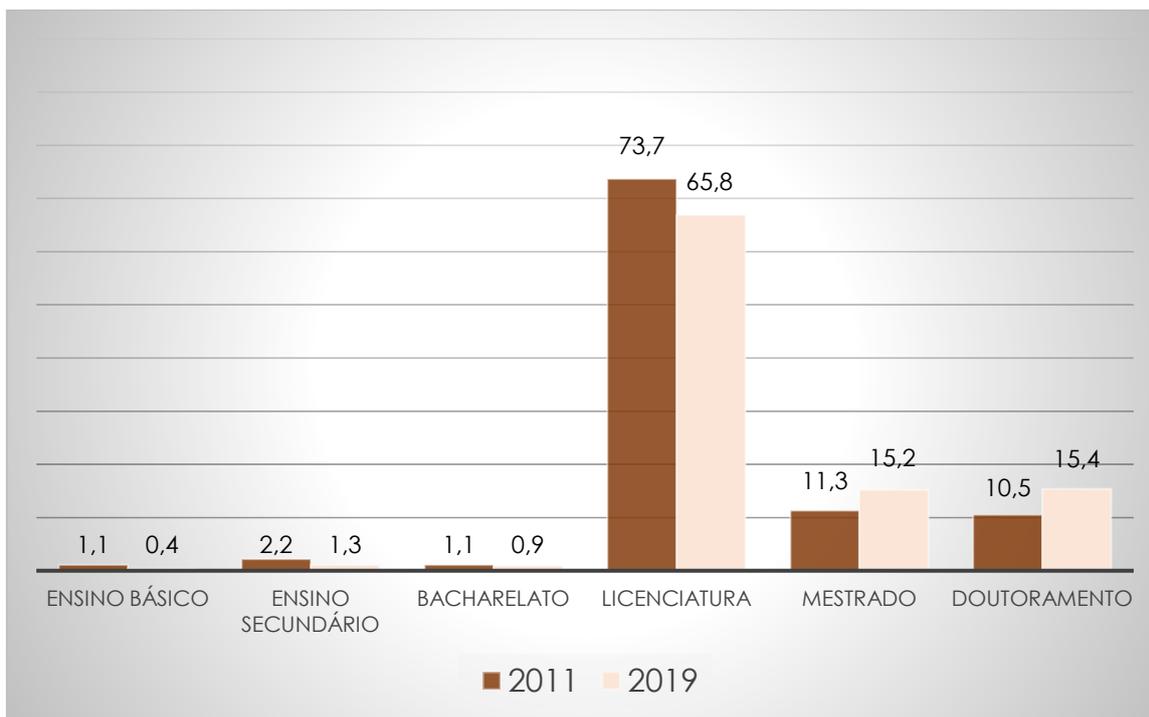


Figura 2.27 - Níveis de ensino: dirigentes superiores

Por último, a percentagem de dirigentes intermédios por ensino, em Portugal, no período 2011-2019 (BOEP, 2021):

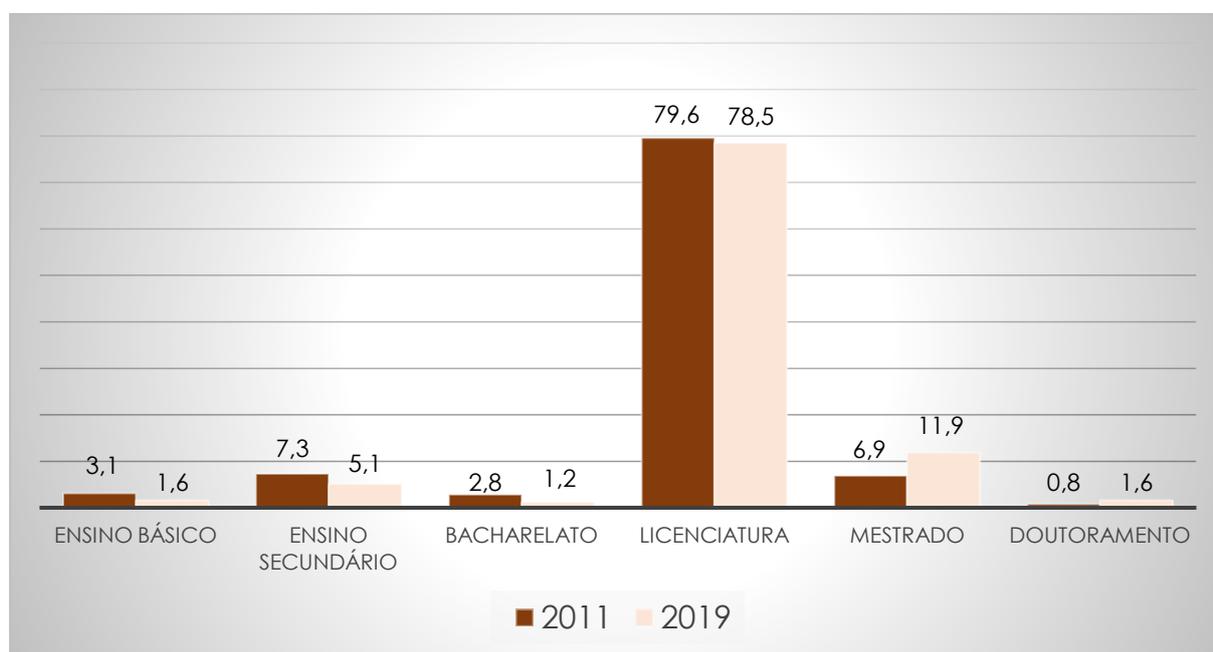


Figura 2.28 - Níveis de ensino: dirigentes intermédios

Quando analisada a percentagem de dirigentes por grau de ensino, é possível perceber que os dirigentes superiores têm em média um nível de escolaridade mais elevado, não só existem menos com grau inferior a licenciatura, como um número mais elevado de dirigentes com mestrado e doutoramento, quando comparados com os dirigentes intermédios. É possível

verificar também que a percentagem de licenciados baixou, em 2011 existiam mais dirigentes licenciados.

O período analisado 2011-2019, demonstra a tendência para que o nível de qualificação dos dirigentes aumente, talvez na década anterior a diferença fosse maior, existisse um número maior de não licenciados em 2000 e um número significativamente superior de licenciados em 2010, pois a obrigatoriedade de possuir uma licenciatura data de 2004, com a Lei nº 2/2004 de 15 de janeiro que define o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

Tendo em conta os últimos dados divulgados, no final de 2021, ainda existiam 5,9% de dirigentes intermédios e 1,7% de dirigentes superiores não licenciados (BOEP, 2022):

Unidade: posto de trabalho

CARGO / CARREIRA / GRUPO	ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS											
	Ensino básico		Ensino secundário		Ensino superior			Total	Estrutura (%)			Total
	Até ao 2.º ciclo	3.º ciclo	11.º ano	12.º ano ou equiv.	Bachar.	Licenc.	Mestre e Doutor		Ensino básico	Ensino secund.	Ensino superior	
Total	63 136	74 205	24 821	169 044	17 421	299 705	85 564	733 896	18,7	26,4	54,9	100,0
Representantes do poder legislativo (a)	106	153	44	459	59	1 332	206	2 359	11,0	21,3	67,7	100,0
Dirigente superior	3	4	0	23	16	1 173	564	1 783	0,4	1,3	98,3	100,0
Dirigente intermédio	47	110	53	505	152	9 513	1 791	12 171	1,3	4,6	94,1	100,0

Figura 2.29 - Níveis de escolaridade: todos os dirigentes

Relativamente à análise da formação profissional dos dirigentes, verificamos de seguida, percentagem de dirigentes superiores e intermédios que frequentaram as formações do INA no período 2011-2017, numa versão adaptada dos dados (INA, 2023):

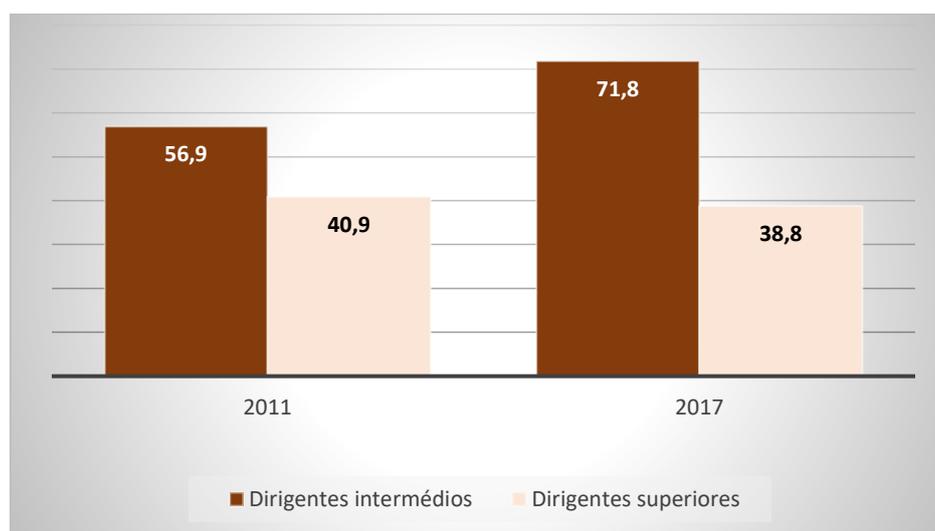


Figura 2.30 - Formação profissional: dirigentes

Quanto ao ensino profissional, como referido anteriormente, para além dos cursos obrigatórios, existem várias iniciativas na área da liderança dinamizadas pelo INA. Os dados

divulgados sobre os dirigentes indicam, de uma forma geral, quantos dirigentes frequentaram as formações. Podemos verificar que, comparando o período 2011-2017 (último ano divulgado), os dirigentes intermédios aumentaram a frequência nas formações enquanto os dirigentes superiores diminuíram.

Os profissionais que exercem cargos de dirigente devem estar munidos das ferramentas necessárias para o bom desempenho das suas funções, pois o seu bom ou mau desempenho influencia diretamente os seus liderados e, conseqüentemente, o desempenho do organismo público onde estes se encontram inseridos.

Desta forma, a sua formação pode desempenhar um papel essencial ao seu desempenho, espera-se que quanto mais conhecimento tiver sobre um determinado tema, melhor será o seu desempenho. Assim como, o contexto organizacional e o tipo de liderança, podem influenciar o desempenho, tanto do líder como do liderado.

2.2.3. Avaliação dos Cargos de Chefia

Muitos Estados-Membros (por exemplo, Alemanha, Irlanda, Malta e Portugal) têm avaliações de desempenho obrigatórias para quase todos os trabalhadores. Em alguns casos, a avaliação de desempenho é implementada de forma descentralizada (exemplo: Alemanha), enquanto noutros casos é organizada através de um sistema centralizado (exemplo: Portugal). Na Letónia, um novo sistema eletrónico de gestão de desempenho (NEVIS) foi introduzido no nível central. A Dinamarca está a demonstrar uma tendência semelhante em direção a um sistema mais baseado em desempenho nos últimos anos (Eurostat – Public Administrations in the EU member states, 2020).

Em Portugal a avaliação é feita através do Sistema de Gestão e Avaliação do Desempenho (SIADAP). Este estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho (Serviços, Dirigentes e Trabalhadores) na Administração Pública. Foi estabelecido pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, alterada pela Lei 66-B/2012, de 31 de dezembro – LOE 2013. O SIADAP visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, 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. Aplica-se aos serviços da administração direta e indireta do Estado, bem como, com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências dos correspondentes órgãos, aos serviços da administração regional autónoma e à administração autárquica. Tem como objetivos:

a) Contribuir para a melhoria da gestão da Administração Pública em razão das necessidades dos utilizadores e alinhar a atividade dos serviços com os objetivos das políticas públicas;

b) Desenvolver e consolidar práticas de avaliação e autorregulação da Administração Pública;

c) Identificar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional adequadas à melhoria do desempenho dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores;

d) Promover a motivação e o desenvolvimento das competências e qualificações dos dirigentes e trabalhadores, favorecendo a formação ao longo da vida;

e) Reconhecer e distinguir serviços, dirigentes e trabalhadores pelo seu desempenho e pelos resultados obtidos e estimulando o desenvolvimento de uma cultura de excelência e qualidade;

f) Melhorar a arquitetura de processos, gerando valor acrescentado para os utilizadores, numa ótica de tempo, custo e qualidade;

g) Melhorar a prestação de informação e a transparência da ação dos serviços da Administração Pública e

h) Apoiar o processo de decisões estratégicas através de informação relativa a resultados e custos, designadamente em matéria de pertinência da existência de serviços, das suas atribuições, organização e atividades.

Tem como princípios:

a) Coerência e integração, alinhando a ação dos serviços, dirigentes e trabalhadores na prossecução dos objetivos e na execução das políticas públicas;

b) Responsabilização e desenvolvimento, reforçando o sentido de responsabilidade de dirigentes e trabalhadores pelos resultados dos serviços, articulando melhorias dos sistemas organizacionais e processos de trabalho e o desenvolvimento das competências dos dirigentes e dos trabalhadores;

c) Universalidade e flexibilidade, visando a aplicação dos sistemas de gestão do desempenho a todos os serviços, dirigentes e trabalhadores, mas prevendo a sua adaptação a situações específicas;

d) Transparência e imparcialidade, assegurando a utilização de critérios objetivos e públicos na gestão do desempenho dos serviços, dirigentes e trabalhadores, assente em indicadores de desempenho;

e) Eficácia, orientando a gestão e a ação dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores para a obtenção dos resultados previstos;

f) Eficiência, relacionando os bens produzidos e os serviços prestados com a melhor utilização de recursos;

g) Orientação para a qualidade nos serviços públicos;

h) Comparabilidade dos desempenhos dos serviços, através da utilização de indicadores que permitam o confronto com padrões nacionais e internacionais, sempre que possível;

i) Publicidade dos resultados da avaliação dos serviços, promovendo a visibilidade da sua atuação perante os utilizadores;

j) Publicidade na avaliação dos dirigentes e dos trabalhadores, nos termos previstos na presente lei;

k) Participação dos dirigentes e dos trabalhadores na fixação dos objetivos dos serviços, na gestão do desempenho, na melhoria dos processos de trabalho e na avaliação dos serviços e

l) Participação dos utilizadores na avaliação dos serviços.

Existem três tipos, SIADAP 1, 2 e 3. São respetivamente: O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 1 (ciclo de avaliação anual); O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 2 (ciclo de avaliação de 3 a 5 anos) e O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 3 (bienal).

SIADAP 1

No SIADAP 1 (Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços), existem os seguintes parâmetros de avaliação: Eficácia, Eficiência e Qualidade. Por sua vez, podem ter uma das seguintes graduações: Desempenho bom, Desempenho satisfatório ou Desempenho insuficiente. Foram revogadas as normas que previam a atribuição da distinção de mérito aos serviços, com reconhecimento de Desempenho excelente.

A avaliação de desempenho de cada serviço assenta num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), é um documento de autoavaliação, obrigatório, anual, a ser entregue pelo organismo á sua tutela, sujeito a avaliação permanente e atualizado a partir dos sistemas de informação do serviço. Onde se evidenciam:

a) A missão do serviço;

b) Os objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente;

c) Os objetivos anualmente fixados e, em regra, hierarquizados;

d) Os indicadores de desempenho e respetivas fontes de verificação;

e) Os meios disponíveis, sinteticamente referidos;

- f) O grau de realização de resultados obtidos na prossecução de objetivos;
- g) A identificação dos desvios e, sinteticamente, as respetivas causas;
- h) A avaliação final do desempenho do serviço.

O QUAR relaciona-se com o ciclo de gestão do serviço e é fixado e mantido atualizado em articulação com o serviço competente em matéria de planeamento, estratégia e avaliação de cada ministério. Os documentos previsionais e de prestação de contas legalmente previstos devem ser totalmente coerentes com o QUAR e estarem nele integrados. A dinâmica de atualização do QUAR deve sustentar-se na análise da envolvimento externa, na identificação das capacidades instaladas e nas oportunidades de desenvolvimento do serviço, bem como do grau de satisfação dos utilizadores. Este é objeto de publicação na página eletrónica do serviço.

SIADAP 2

No SIADAP 2 (Avaliação do desempenho dos dirigentes superiores e intermédios) é feita uma avaliação anual, no termo das respetivas comissões de serviço, conforme o respetivo estatuto, ou no fim do prazo para que foram nomeados, o desempenho dos dirigentes superiores e intermédios é ainda objeto de monitorização intercalar. A avaliação do desempenho dos dirigentes superiores efetua-se com base nos seguintes parâmetros:

- a) «Grau de cumprimento dos compromissos» constantes das respetivas cartas de missão, tendo por base os indicadores de medida fixados para a avaliação dos resultados obtidos em objetivos de eficácia, eficiência e qualidade nelas assumidos e na gestão dos recursos humanos, financeiros e materiais afetos ao serviço;
- b) «Competências» de liderança, de visão estratégica, de representação externa e de gestão demonstradas.

Quanto aos avaliadores, o dirigente máximo do serviço é avaliado pelo membro do Governo que outorgou a carta de missão. Os dirigentes superiores do 2.º grau são avaliados pelo dirigente máximo que outorgou a carta de missão. A avaliação dos dirigentes superiores do 2.º grau é homologada pelo competente membro do Governo. A avaliação do desempenho dos dirigentes intermédios efetua-se com base nos seguintes parâmetros:

- a) «Resultados» obtidos nos objetivos da unidade orgânica que dirige;
- b) «Competências», integrando a capacidade de liderança e competências técnicas e comportamentais adequadas ao exercício do cargo.

Quanto aos avaliadores, os dirigentes intermédios do 1.º grau são avaliados pelo dirigente superior de quem diretamente dependam. Os dirigentes intermédios do 2.º grau são avaliados

pelo dirigente superior ou intermédio do 1.º grau de quem diretamente dependam. Corresponde aos seguintes critérios:

1. Os dirigentes intermédios, no início da sua comissão de serviço e no quadro das suas competências legais, negociam com o respetivo avaliador a definição dos objetivos, quantificados e calendarizados, a atingir no decurso do exercício de funções, bem como os indicadores de desempenho aplicáveis à avaliação dos resultados.
2. O parâmetro relativo a «Resultados» assenta nos objetivos, em número não inferior a três, negociados com o dirigente, prevalecendo, em caso de discordância, a posição do superior hierárquico.
3. Os resultados obtidos em cada objetivo são valorados através de uma escala de três níveis nos seguintes termos:
 - a) «Objetivo superado», a que corresponde uma pontuação de 5;
 - b) «Objetivo atingido», a que corresponde uma pontuação de 3;
 - c) «Objetivo não atingido», a que corresponde uma pontuação de 1.
4. A pontuação final a atribuir ao parâmetro «Resultados» é a média aritmética das pontuações atribuídas aos resultados obtidos em todos os objetivos.
5. O parâmetro relativo a «Competências» assenta em competências previamente escolhidas, para cada dirigente, em número não inferior a cinco.
6. As competências referidas no número anterior são escolhidas, mediante acordo entre avaliador e avaliado, prevalecendo a escolha do superior hierárquico se não existir acordo, de entre as constantes em lista aprovada por portaria do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública.
7. O dirigente máximo do serviço, ouvido o Conselho Coordenador da Avaliação, pode estabelecer por despacho as competências a que se subordina a avaliação dos dirigentes intermédios, escolhidas de entre as constantes na lista referida anteriormente.
8. Cada competência é valorada através de uma escala de três níveis nos seguintes termos:
 - a) «Competência demonstrada a um nível elevado», a que corresponde uma pontuação de 5;
 - b) «Competência demonstrada», a que corresponde uma pontuação de 3;
 - c) «Competência não demonstrada ou inexistente», a que corresponde uma pontuação de 1.
9. A pontuação final a atribuir no parâmetro «Competências» é a média aritmética das pontuações atribuídas.

10. Para a fixação da classificação final são atribuídas ao parâmetro «Resultados» uma ponderação mínima de 75 % e ao parâmetro «Competências» uma ponderação máxima de 25 %.
11. A classificação final é o resultado da média ponderada das pontuações obtidas nos dois parâmetros de avaliação.
12. As pontuações finais dos parâmetros e a avaliação final são expressas até às centésimas e, quando possível, milésimas.
13. Por despacho do membro do Governo responsável pela Administração Pública, devidamente fundamentado, podem ser fixadas ponderações diferentes das previstas no n.º 10 em função das especificidades dos cargos ou das atribuições dos serviços.

A avaliação final é expressa em menções qualitativas em função das pontuações finais em cada parâmetro, nos seguintes termos:

- a) Desempenho relevante, correspondendo a uma avaliação final de 4 a 5;
- b) Desempenho adequado, correspondendo a uma avaliação final de desempenho positivo de 2 a 3,999;
- c) Desempenho inadequado, correspondendo a uma avaliação final de 1 a 1,999.

A avaliação do desempenho dos dirigentes intermédios tem os efeitos previstos no respetivo estatuto, designadamente em matéria de não renovação ou de cessação da respetiva comissão de serviço. A atribuição da menção de Desempenho inadequado constitui fundamento para a cessação da respetiva comissão de serviço.

SIADAP 3

No SIADAP 3 (Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública), a avaliação do desempenho dos trabalhadores incide sobre os seguintes parâmetros: «RESULTADOS» obtidos na prossecução de objetivos individuais em articulação com os objetivos da respetiva unidade orgânica e «COMPETÊNCIAS» que visam avaliar os conhecimentos, capacidades técnicas e comportamentais adequadas ao exercício de uma função.

O parâmetro «Resultados» decorre da verificação do grau de cumprimento dos objetivos previamente definidos, de acordo com os principais resultados a obter, tendo em conta os objetivos do serviço e da unidade orgânica. A avaliação dos resultados atingidos é pontuada: «Objetivo superado», pontuação de 5; «Objetivo atingido», pontuação de 3; «Objetivo não atingido», pontuação de 1. A pontuação final a atribuir ao parâmetro «Resultados» é a média aritmética das pontuações atribuídas aos resultados obtidos em todos os objetivos.

O parâmetro «Competências» assenta em competências previamente escolhidas para cada trabalhador em número não inferior a cinco. A avaliação de cada competência é expressa em três níveis: «Competência demonstrada a um nível elevado», uma pontuação de 5; «Competência demonstrada», pontuação de 3; «Competência não demonstrada ou inexistente», pontuação de 1. A pontuação final a atribuir ao parâmetro «Competências» é a média aritmética das pontuações atribuídas às competências escolhidas para cada trabalhador.

A Avaliação final é o resultado da média ponderada das pontuações obtidas nos dois parâmetros de avaliação. Para o parâmetro «Resultados» é atribuída uma ponderação mínima de 60 % e para o parâmetro «Competências» uma ponderação máxima de 40 %. A avaliação final é expressa em menções qualitativas em função das pontuações finais em cada parâmetro, nos seguintes termos: Desempenho relevante, avaliação final de 4 a 5; Desempenho adequado, avaliação final de 2 a 3,999; Desempenho inadequado, avaliação final de 1 a 1,999.

É solicitado ao avaliado uma autoavaliação, que tem como objetivo envolver o avaliado no processo de avaliação e identificar oportunidades de desenvolvimento profissional. É obrigatória e concretiza-se através de preenchimento de ficha própria, a analisar pelo avaliador, se possível conjuntamente com o avaliado, com carácter preparatório à atribuição da avaliação, não constituindo componente vinculativa da avaliação de desempenho.

O reconhecimento de excelência através da atribuição da menção qualitativa de Desempenho relevante é objeto de apreciação pelo Conselho Coordenador da Avaliação, mas tem um número limitado de atribuições.

O Acordo Plurianual de Valorização dos Trabalhadores da Administração Pública prevê que em 2023 seja feita uma revisão do SIADAP, com o restabelecimento da regra da anualidade dos ciclos avaliativos, com efeitos previstos a partir de 2024. Esta medida vai permitir que em vez de serem necessários cerca de 10 anos para progredir de escalão (tempo necessário para reunir 10 pontos tendo como base uma avaliação mediana), seja apenas necessário metade do tempo.

A missão dos titulares dos cargos dirigentes é garantir a prossecução das atribuições cometidas ao respetivo serviço, assegurando o seu bom desempenho através da otimização de recursos e promovendo a satisfação dos destinatários da sua atividade (DGAEP, 2023). *O pessoal dirigente deve ainda promover uma gestão orientada para resultados, de acordo com os objetivos anuais e plurianuais a alcançar, definindo os recursos a utilizar e os programas a desenvolver, aplicando de forma sistemática mecanismos de controlo e avaliação dos resultados* (DGAEP, 2023).

Para Madureira (2013), torna-se evidente no caso português que a profissionalização e a avaliação de desempenho dos dirigentes são “*aspetos chave*” na construção de uma reforma administrativa. No entanto, para o autor, há vários aspetos que têm contribuído para que não se clarifique como devem ser usados tanto a seleção como a avaliação: sucessivas mudanças de governo, nomeações de dirigentes correspondentes a essas mudanças, constantes alterações da lei e “*proliferação de filosofias contraditórias*” acerca da modernização da Administração Pública.

Neste sentido, ainda que o fator “confiança” seja o ponto de partida de todas as nomeações de dirigente dos países ocidentais, é essencial analisar o exemplo de outros países, onde esta escolha é fortemente controlada com regras específicas.

Para Ferraz (2013), apesar de há vários séculos ser estudada a relação entre políticos e administrativos, a verdade é que continua a não existir unanimidade quanto à melhor configuração político-administrativa: se mais política e ao mesmo tempo confiável, se mais profissional e mais neutra e independente.

Para que a moralização e a produtividade da Administração Pública sejam asseguradas num contexto de reforma administrativa, o autor defende que interessa perceber como deverá ser efetuada a avaliação de desempenho dos dirigentes de topo.

Para que o cumprimento dos “*objetivos em cascata*”, como acontece no SIADAP, seja harmonioso, é essencial existir um esquema de interligação e interdependência entre os desempenhos dos vários escalões hierárquicos. Para tal, na avaliação de desempenho, devem ser expressos com o máximo rigor: os direitos e deveres de cada um, os objetivos a cumprir, as metas e os indicadores de desempenho e as consequências reais do mérito ou do falhanço.

Na sua atuação, os titulares de cargos dirigentes devem liderar, motivar e empenhar os/as trabalhadores/as do respetivo serviço no esforço conjunto para melhorar e assegurar o bom desempenho e imagem do serviço (DGAEP, 2023). Surge a necessidade de estipular com clareza as metas e indicadores de desempenho gerais, e que estes sejam corretamente divulgados por todos os trabalhadores do organismo. E, paralelamente, estipular em conjunto com o trabalhador, os objetivos, metas e indicadores de desempenho individuais, desenhados para serem capazes de conjugar as necessidades do organismo e o perfil único de cada trabalhador.

No exercício das suas funções, os titulares de cargos dirigentes são responsáveis civil, criminal, disciplinar e financeiramente, nos termos da lei e têm direito a apoio judiciário, sendo-lhes aplicável os regimes de patrocínio judiciário e isenção de custas previstos no Decreto-Lei n.º 148/2000, de 19 de julho e Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.

Capítulo 3

Plano de Investigação

O presente estudo encontra-se em conformidade com o Código de Conduta Ética na Investigação, do ISCTE-IUL. Tendo em conta os princípios gerais Responsabilidade, Honestidade, Fiabilidade e Rigor, Objetividade e Integridade, o presente estudo visa respeitar e honrar, propondo-se a:

Apresentar um estudo com elevada relevância social e política, que apresente informação importante para próximos estudos e tomada de decisão na Administração Pública, sempre optando pela transparência na apresentação e análise de dados, que permitirão verificar a veracidade dos acontecimentos. A disponibilização dos dados contribuirá para este efeito. Torna-se essencial também, primar pela objetividade nas interpretações e conclusões, tendo como base dados comprovados, da melhor forma possível.

Pretende-se que os estudos científicos possuam um efeito prático e devem fazer a diferença no mundo que nos rodeia, isto significa que, para muitos investigadores, os estudos em ciências sociais devem enfatizar as suas aplicações na prática (Bryman, 2015).

Neste sentido, as perguntas de investigação irão ser meticulosamente escolhidas de forma a não influenciar as respostas, assim como, os dados recolhidos. Pretende-se um retrato o mais aproximado possível da realidade, com o mínimo de interferência. O tratamento e apresentação dos dados serão realizados através de técnicas já existentes e utilizadas para conhecimento científico.

3.1. Modelo de Investigação e Hipóteses

A relação entre estilos de liderança e políticas públicas foi amplamente estudada anteriormente. Como por exemplo:

Estudo para comparar e encontrar diferenças entre estilos de liderança e política organizacional percebida entre universitários e corpo docente (Atta, 2017). Estudo sobre a compreensão da relação entre as políticas organizacionais e os estilos de liderança (Durrani, 2014). Estudo sobre o impacto dos estilos de liderança na satisfação dos trabalhadores e o papel mediador da perceção de políticas públicas (Saleem, 2015).

Para Ferris e Rowland (1981) o líder através do seu status e comportamento afeta as perceções e atitudes dos trabalhadores e, desta forma, as perceções dos trabalhadores sobre as políticas organizacionais podendo ser um mediador entre os estilos de liderança e a satisfação no trabalho.

Num estudo realizado por Gadot (2007), este autor descobriu que a política organizacional medeia, parcialmente, o relacionamento entre estilos de liderança e comportamento de cidadania organizacional, desempenho e envolvimento dos trabalhadores.

Kimura (2012), estudou o papel mediador entre a percepção de políticas organizacionais, a liderança transformacional e a satisfação no trabalho. Karam e Kitana (2020), identificaram o impacto dos estilos de liderança para alcançar a excelência institucional no Setor Público (Karam & Kitana, 2020). entre outros.

A responsabilidade de um líder numa organização é criar um ambiente justo e saudável que atenda às necessidades e expectativas dos funcionários e, ao fortalecer a relação de troca social justa, o nível de política na organização pode ser reduzido, o que acaba por influenciar a satisfação no trabalho de forma positiva (Saleem, 2015). Os funcionários da organização ficarão infelizes se perceberem que as decisões da organização relativas a recompensas e promoções são injustas.

A falta de justiça pode ser a razão pela qual as políticas públicas organizacionais têm um papel mediador na satisfação no trabalho (Saleem, 2015). Para este autor, de acordo com os resultados do seu estudo, a liderança transformacional tem a capacidade de estruturar um trabalho com um ambiente menos político, o que acaba por ter um efeito positivo na satisfação profissional dos trabalhadores. Por outro lado, a liderança transacional tem qualidades que podem fortalecer as percepções da política organizacional entre os trabalhadores e, em última análise, têm um efeito negativo na sua satisfação no trabalho.

Estudos teóricos e empíricos de percepção de políticas organizacionais (POP), têm-se focado no lado negativo da política organizacional. De facto, muitas pesquisas empíricas mostraram que as POP trazem resultados negativos, como intenções de rotatividade, stress no trabalho, insatisfação no trabalho e declínio no comprometimento organizacional. (Kimura, 2012).

Gadot (2007), assumiu que a liderança transformacional reduz os POP com base no facto de que um líder transformacional oferece uma visão, uma missão e um plano operacional para a realização de metas. Isso, então, elimina a ambiguidade e a incerteza profissional e valida a sensação de que é possível lidar com os desafios organizacionais de maneira decente, com base na justiça e na equidade. Na sua análise empírica, este autor encontrou uma relação negativa entre liderança transformacional e POP.

Muitos autores indicam, através dos seus estudos, que o tipo de liderança exercido influencia a performance dos trabalhadores e que a percepção das políticas exercidas influencia o tipo de liderança. Gadot (2007), indica que a maioria dos estudos sobre a relação entre

liderança e desempenho mostra uma relação mais forte entre liderança transformacional e desempenho do que entre liderança transacional e desempenho.

Uma das características essenciais da liderança transformacional é a identificação e articulação de uma visão e a promoção da aceitação dos objetivos do grupo (Kimura, 2012). Para o autor, estas funções servem para ajudar os trabalhadores a concentrar a sua atenção nos objetivos da empresa e a reduzir os conflitos improdutivos, concluindo com o seu estudo que a liderança transformacional incentivou a que a perceção de políticas públicas baixasse.

Karam & Kitana (2020), no seu estudo que tinha como objetivo identificar qual o estilo e liderança mais apropriado no Setor Público para atingir uma melhor performance, concluíram que a gestão dos líderes transformacionais tem uma maior probabilidade de alcançar a expansão da excelência do que os outros tipos de líderes.

Durrani (2014), indica que a relação entre as políticas públicas organizacionais é positiva com a liderança transacional e negativa com a liderança transformacional. No seu estudo a organismos públicos, concluiu que os líderes transformacionais possuem as qualidades para criar um ambiente agradável e favorecer um comportamento cooperativo, que diminui as perceções da política na organização. Por outro lado, os líderes transacionais têm características que influenciam o clima político na organização. À luz deste estudo, pode existir um clima menos político sob o teto da liderança transformacional, o que tem um impacto otimista no desempenho organizacional. E esse desempenho pode ser afetado negativamente pela liderança transacional, pois esta tem uma relação positiva com o ambiente político na organização.

De acordo com a literatura, parece que em muitas organizações, especialmente as públicas, a liderança transformacional é mais eficaz do que a liderança transacional (Gadot, 2007). No seu estudo, concluiu que os líderes transformacionais têm a capacidade de apoiar e educar os trabalhadores, enquanto os desafiam a se esforçarem um pouco mais para atingir os seus objetivos. Através deste comportamento, os líderes transformacionais oferecem um modelo que serve de exemplo para incentivar e manter os trabalhadores motivados.

Com base nestes resultados, conclui-se que a liderança transformacional pode ter um efeito mediador na perceção de políticas públicas. Porque este tipo de liderança favorece a motivação dos trabalhadores e, conseqüentemente, a perceção de políticas públicas é “amenizada” com a relação favorável que se criou entre o líder, o trabalhador e os objetivos a serem alcançados para favorecer o organismo.

Este estudo tem a intenção de oferecer um teste à desafiante relação entre liderança e políticas públicas. Para isso, é necessário apurar o estilo de liderança que mais predomina nos organismos públicos atualmente, analisar as suas características e ligações com outros aspetos

relevantes e relacioná-lo com as políticas públicas existentes. Assim, para a realização do estudo, foram formuladas as seguintes hipóteses:

Hipótese 1: A percepção da liderança dos dirigentes difere da percepção dos liderados;

Hipótese 2: A percepção da liderança dos detentores de cargos de chefia intermédia difere da percepção dos detentores de cargos de chefia superior;

Hipótese 3: A percepção da liderança difere consoante a área do organismo onde se insere;

Hipótese 4: A percepção da aplicação das políticas públicas difere dos líderes para os liderados;

Hipótese 5: A percepção da aplicação das políticas públicas difere consoante a área do organismo onde se insere;

Hipótese 6: A percepção das políticas públicas é influenciada pelo estilo de liderança;

Hipótese 7: O facto de ser chefia ou não modera a relação entre o estilo de liderança e as políticas públicas.

De seguida, é apresentada uma representação do modelo que serviu como base à investigação. Pretende-se perceber quais os estilos de liderança mais e menos predominantes nos organismos estudados, de seguida, relacioná-los com a percepção de políticas públicas em matéria de recrutamento, formação e avaliação de dirigentes, e verificarmos igualmente quais as diferenças caso os inquiridos sejam ou não detentores de cargos de chefia:

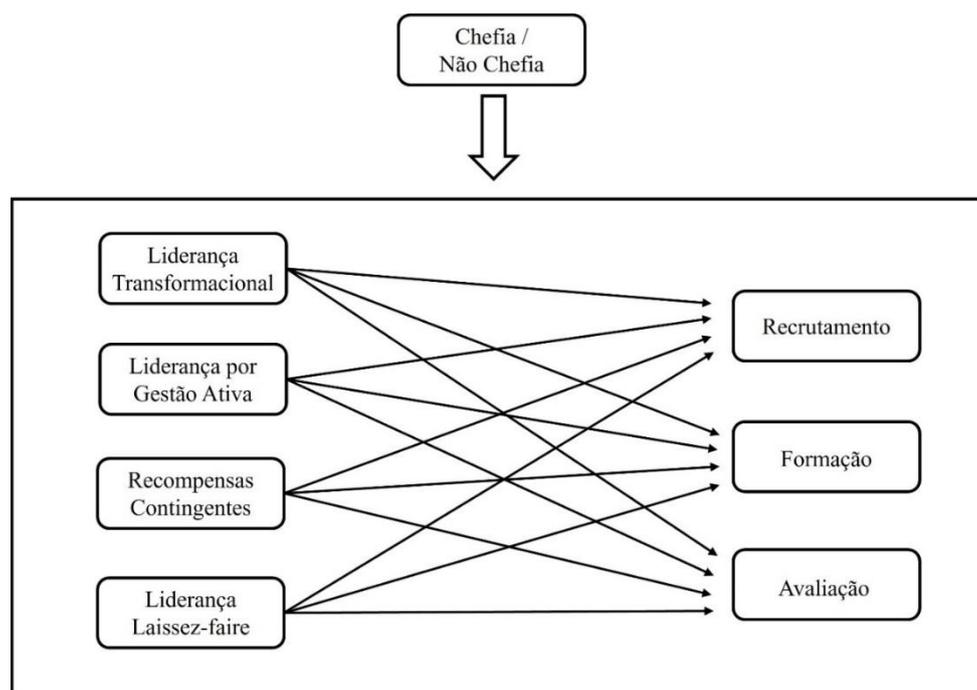


Figura 3.1 - Modelo de investigação

Desta forma, o estudo contou com três variáveis essenciais: os trabalhadores em funções públicas (chefia e não chefia), os estilos de liderança predominantes, e a percepção de políticas públicas em liderança. Pretendeu-se perceber em que medida o estilo de liderança pode influenciar a percepção de aplicação de políticas públicas.

3.2. Metodologia

Foi realizada uma pesquisa de natureza quantitativa, sendo o instrumento de recolha de dados um questionário, de carácter exploratório (Freitas et al., 2000), utilizando um questionário já formulado para identificar os tipos de liderança e outro de construção própria para estudar a percepção de políticas públicas em recrutamento, formação e avaliação dos cargos de chefia na administração direta do Estado.

Este questionário foi aplicado com recurso ao *software* de questionários *online* *GoogleForms*, o qual permite a integração automática com o *software* SPSS, para a análise de dados assentes em testes estatísticos paramétricos e não paramétricos.

Pretendeu-se uma amostra mínima de 5 Organismos Públicos (amostra não probabilística, por conveniência), com o objetivo de identificar os estilos de liderança presentes na Administração Pública Portuguesa. As áreas dos organismos para estudo foram escolhidas de acordo com a ordem de precedências do governo: Presidência; Negócios Estrangeiros; Defesa; Administração Interna; Justiça; Finanças; Assuntos Parlamentares; Economia e Mar; Cultura; Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; Educação; Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; Saúde; Ambiente e Ação Climática; Infraestruturas e Habitação; Coesão Territorial; Agricultura e Alimentação.

O inquérito foi enviado para os serviços centrais dos respetivos Ministérios, pela ordem apresentada anteriormente, caso não se consiga a participação de líderes de um deles, passar-se-á ao próximo até à obtenção da amostra mínima de 5 organismos. Sendo que a amostra máxima é o número total de organismos. Pensa-se que, desta forma, é possível obter um retrato fidedigno da Administração Pública Central.

Foram alvo deste inquérito todos os trabalhadores em funções públicas na Administração Direta do Estado, sejam ou não detentores atuais de cargos de chefia.

3.2.1. Questionário em Liderança

Na parte do questionário que estuda os tipos de liderança, foi aplicada uma escala MLQ (Multifactor Leadership Questionnaire) (Bass & Avoilo, 1983). Esta escala permite, através de

uma escala de Likert, identificar os estilos de liderança predominantes, depois de aplicar este questionário.

Para a identificação dos perfis de liderança, foi utilizado o modelo FRL (Full Range Leadership): para melhor perceber o processo da efetividade da liderança, Bass e Avolio (1994), desenvolveram um modelo de liderança que propõe que os líderes usem múltiplos comportamento para influenciar os seus seguidores.

Este modelo é baseado na teoria da liderança transformacional e transacional e incorpora comportamentos de ambas. Este modelo inclui três estilos de liderança: transformacional, transacional e *laissez-faire*.

O estilo transformacional serve para inspirar e motivar os seguidores através de uma visão semelhante, apoio individual e empoderamento. A liderança transformacional pode ser pensada como um processo de troca de ordem superior: não uma simples transação, mas sim uma mudança fundamental na orientação, com implicações de longo e de curto prazo para o desenvolvimento e desempenho. A mudança é geralmente em direção às implicações de longo prazo e ao impacto tanto no processo quanto nos resultados.

O estilo transacional serve para recompensar ou punir uma boa ou má performance. Os líderes transacionais reconhecem as tarefas dos seus liderados e fornecem a confiança necessária para que estes consigam atingir os objetivos propostos. Ao mesmo tempo, estes líderes reconhecem o que os seus liderados necessitam e desejam para que a tarefa seja concluída com sucesso. A motivação passada pelo líder transacional fornecerá um sentido de direção e ajudará os seguidores a se sentirem satisfeitos.

O estilo passivo ou "*laissez-faire*" indica a falta de liderança. Quando os líderes fogem das responsabilidades, adiam decisões, não se importam com a situação e não fazem um esforço para satisfazer as necessidades dos seus seguidores existe uma correlação negativa com os seguidores ao nível dos esforços, atitude e performance.

Bass (1985), criou o modelo de sete fatores de análise da liderança: Carisma/Inspiração (como o Carisma e Inspiração, embora sendo conceptualmente diferentes, estão altamente relacionados, encontram-se juntos), Estimulação Intelectual, Consideração Individualizada, Recompensa Contingencial, Gestão por exceção ativa e Liderança *Laissez-faire*.

O modelo foi desenvolvido para ampliar a variedade de estilos de liderança tipicamente investigados neste campo, foi intitulado como "*full range*" para desafiar o campo de liderança a ampliar o seu pensamento sobre o que constitui uma gama muito mais ampla de estilos de liderança do que os paradigmas existentes até então.

Desde a sua criação, esta análise sofreu algumas alterações, estes fatores mantiveram-se e outros fatores adicionais foram descobertos em pesquisas subsequentes, como consequência, houve necessidade de os acrescentar para enriquecer o estudo (Bass & Avolio, 1993, 1994). Nesta versão foram adotados 9 fatores de análise da liderança, sendo elas: a Influência Idealizada (Atribuída), a Influência Idealizada (Comportamental), a Motivação Inspiracional, a Estimulação Intelectual, a Consideração Individualizada, a Recompensa Contingencial, a Gestão por exceção (Ativa), a Gestão por exceção (Passiva) e a Liderança *Laissez-faire*. Por último, foram também incluídos os resultados também denominados por *outputs* da liderança: Esforço Extra, Eficácia e Satisfação.

Pode ser analisado de seguida, o processo da liderança (Bass & Avolio, 1993, 1994):

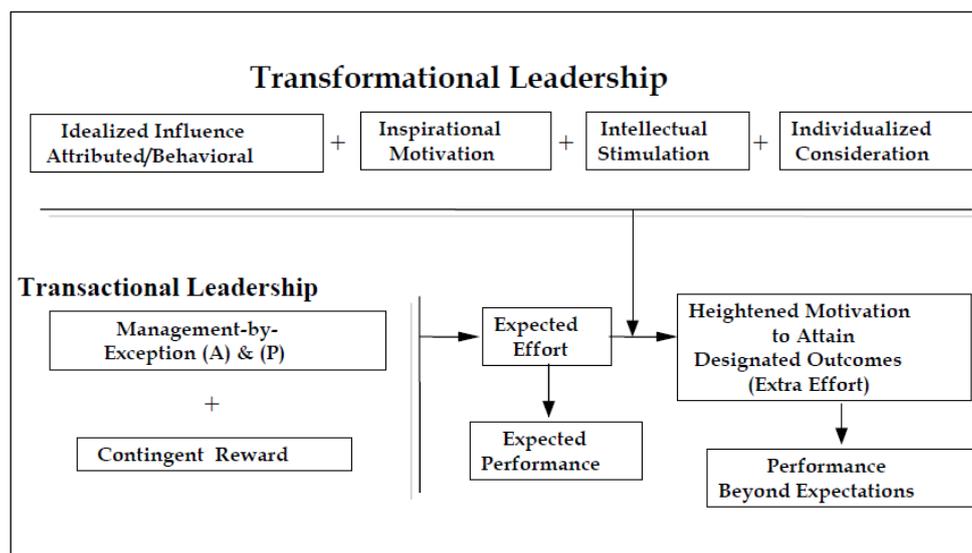


Figura 3.2 - Processo da liderança

O processo transacional, no qual o líder esclarece o que os associados precisam fazer para obterem uma recompensa, é visto aqui como um componente essencial para a liderança eficaz. A liderança transformacional foi adicionada mais recentemente a este modelo.

Para o estudo deste modelo, foi criado por Bass and Avolio em 1994, o questionário MLQ (Multifactor Leadership Questionnaire). MLQ ajuda os líderes a expandir as suas qualidades de liderança transformacional, através da análise de ações comportamentais muito específicas que o líder pode realizar ao longo do tempo. Foca-se em comportamentos individuais que podem ser observados pelo próprio ou por outros.

O MLQ tem sido amplamente usado em pesquisas científicas para estudar estilos de liderança transformacional, transacional e *laissez-faire*. Este instrumento pode ser usado em atividades de seleção, transferências e promoções, assim como para desenvolvimento e

aconselhamento individual, em grupo ou organizacional. Evoluiu ao longo das últimas décadas, com base em inúmeras investigações de líderes em organizações públicas e privadas.

Várias formas do MLQ têm sido usadas em mais de 30 países e em vários idiomas. Demonstrou ser igualmente eficaz quando supervisores, colegas ou liderados avaliam o líder, assim como pode ajudar na identificação de líderes mais adequados para determinada posição. Para além de ser de fácil compreensão, o MLQ posiciona o líder numa escala de estilos de liderança e nas direções que este deve seguir para se tornar num líder mais eficiente.

Existem duas versões do questionário, uma mais curta, com 45 perguntas para pesquisa organizacional e pesquisas científicas e para a preparação de relatórios individuais. E uma mais longa, com 63 perguntas para treino, desenvolvimento e feedback. Será utilizada neste estudo a versão de 45 perguntas, que mais se adapta à investigação que se pretende realizar.

Na extremidade mais ineficaz do intervalo, o MLQ avalia as perceções de comportamentos de liderança que representam o evitar de responsabilidade e de ação, a chamada liderança *Laissez Faire*.

Na extremidade mais eficaz do intervalo, o MLQ avalia as perceções de comportamentos de liderança que geram os efeitos de desempenho e desenvolvimento de ordem superior, a chamada liderança transformacional.

Os 45 itens identificam e medem os principais comportamentos de liderança e eficácia demonstrados em pesquisas anteriores como fortemente ligados ao sucesso individual e organizacional. Cada um dos nove componentes de liderança é medido por quatro itens fortemente interrelacionados que têm a menor correlação possível com os itens dos outros oito componentes.

No total o MLQ tem 12 categorias como podemos verificar de seguida (Adaptado de Mindgarten, 2023):

Quadro 3.1 - Subescalas do MLQ e suas dimensões

	Subescalas	Categorias	Questões
Tipos de Liderança	Liderança Transformacional	Atributos de Influência Idealizada (IIA - Idealized Influence Attributed)	10 - 18 - 21 - 25
		Comportamentos de Influência Idealizada (IIB - Idealized Influence Behavior)	6 - 14 - 23 - 24
		Motivação Inspiracional (IM - Inspirational Motivation)	9 - 13 - 26 - 36
		Estimulação Intelectual (IS - Intellectual Stimulation)	2 - 8 - 30 - 32
		Consideração individual (IC - Individualized Consideration)	15 - 19 - 29 - 31
		Liderança Transaccional	Recompensa Pelos Objetivos Atingidos (CR - Contingent Reward)

	Gestão por Exceção Ativa (MBEA - Management By Exception Active)	4 - 22 - 24 - 27
Liderança Laissez-Faire	Gestão por Exceção Passiva (MBEP - Management By Exception Passive)	3 - 12 - 17 - 20
	Laissez - Faire (LF)	5 - 7 - 28 - 33
Resultados da Liderança	Esforço Extra (EE - Extra Effort)	39 - 42 - 44
	Eficácia (E - Effectiveness)	37 - 40 - 43 - 45
	Satisfação (S - Satisfaction)	38 - 41

Liderança Transformacional

Atributos de Influência Idealizada (IIA) – Os líderes transformacionais com estes atributos exercem grande poder e influência sobre os seus seguidores de tal forma que estes desenvolvem fortes sentimentos sobre os líderes considerando-os como pessoas excepcionais, tendo confiança plena neles e, conseqüentemente, querendo identificar-se com eles e com a sua missão. Desta forma, os líderes conseguem incutir orgulho a quem lhe está associado e exibem um sentido de poder e confiança.

Comportamentos de Influência Idealizada (IIB) – Os líderes transformacionais com esta característica inspiram e dinamizam os seus seguidores através de uma visão possível de ser alcançada para o organismo, falam dos seus valores e convicções e são coerentes com os mesmos na sua conduta, tendo atenção às conseqüências éticas e morais das suas decisões.

Motivação Inspiracional (IM) – Os líderes inspiracionais, através do seu comportamento, motivam quem os rodeia, promovendo um espírito de equipa, articulando de uma forma simples os objetivos comuns e promovendo a mútua compreensão do que é certo e importante. Estes líderes oferecem visões do que é possível atingir e como fazer para atingir.

Estimulação Intelectual (IS) - Através da estimulação intelectual, os líderes ajudam os outros a serem criativos e inovadores e a pensarem sobre novas abordagens para problemas já conhecidos. Os seguidores são incentivados a questionar as suas próprias crenças, pressupostos e valores e, também, os do líder, que se podem revelar ultrapassados ou inadequados para resolver os problemas presentes. É através do estímulo intelectual dos seguidores que o status quo é discutido e que novos e criativos métodos de efetivar a missão da organização são analisados.

Consideração Individual (IC) – Aspeto da Liderança Transformacional que implica compreensão e partilha das preocupações e necessidades dos outros e tratar cada indivíduo singularmente. Afigura uma tentativa, por parte dos líderes, não só de reconhecer e satisfazer as necessidades dos seus liderados, mas também de proporcionar um ambiente favorável que permita que cada um se possa expandir e se elevar, numa tentativa de maximizar e desenvolver

as potencialidades individuais criando oportunidades e desenvolvendo culturas organizacionais de apoio a esse crescimento individual.

Liderança Transaccional

Recompensa pelos objetivos atingidos (CR) – Esta característica baseia-se no facto dos líderes definirem os objetivos e também o reconhecimento e recompensa quando os mesmos são atingidos, baseada no pressuposto que essa recompensa provoca a melhoria do desempenho, quer individual quer em grupo. Esta característica pode ser operacionalizada através da assistência em troca do esforço, da demonstração da satisfação quando os objetivos são alcançados, da indicação dos responsáveis de cada tarefa e das recompensas que do seu cumprimento podem advir.

Gestão por Exceção Ativa (MBEA) – Baseia-se nas atitudes dos líderes que descrevem os modelos a seguir, punindo os associados que não cumpram o previamente estabelecido. Implica um controlo rigoroso e constante dos erros e falhas de forma a, imediatamente à sua ocorrência, exercer uma ação corretiva.

Liderança Laissez-Faire

Gestão por Exceção Passiva (MBEP) – Aspeto da Liderança *Laissez-Faire* que se caracteriza por uma espécie de inatividade face aos problemas por parte dos líderes, que apenas atuam quando os problemas se agravam.

Laissez-Faire – Este tipo de comportamento caracteriza-se pela inexistência de comportamentos de liderança. Os líderes não se envolvem em assuntos importantes, encontram-se ausentes quando são necessários e evitam tomar decisões. De acordo com os autores do MLQ, estas características têm impacto negativo no desenvolvimento organizacional.

Resultados da Liderança

Esforço Extra – Resultado da Liderança em que os líderes conseguem levar os seguidores a fazerem mais do que o esperado, superando as expectativas, desenvolvendo-lhes a intenção de se superarem cada vez mais.

Eficácia – Resultado da Liderança em que os líderes lideram grupos eficazes, em que se tem em conta os interesses de cada um e do grupo como um todo. Estes líderes têm a capacidade de representar eficazmente a equipa face a níveis hierarquicamente mais elevados.

Satisfação – Categoria que avalia a satisfação dos outros perante a atuação dos líderes, perante o seu estilo de liderança, indicando se essa forma de agir e liderar provoca um ambiente de trabalho agradável e se é percebido como adequado.

O MLQ pode ser facilmente administrado a indivíduos ou grupos, dependendo das necessidades do estudo. Idealmente, o MLQ deve ser anónimo. Através de instruções simples e claras, permite que os inquiridos preencham o questionário sem supervisão direta. Em média, demora cerca de 15 minutos a ser respondido.

O modelo de questionário que foi enviado para todos os inquiridos incluídos no presente estudo foi disponibilizado pela editora *Mind Garden*. O feedback MLQ é individual e fornece um resumo detalhado da perceção de comportamentos específicos que se adequam a um dos três tipos de liderança analisados. Com o propósito de analisar a perspectiva do líder, os líderes responderam ao MLQ na versão de autoavaliação. Assim, a investigação conseguiu ter uma perceção de como o líder percebe a sua liderança. De salientar que neste estudo não foram utilizados os resultados da liderança.

3.2.2. Questionário em Políticas Públicas

Tendo em conta o estudo previamente efetuado sobre as políticas públicas existentes, para os funcionários públicos, detentores de cargos de chefia, em matérias de recrutamento, formação e avaliação, os inquiridos responderam a um questionário de elaboração própria. Para além do MLQ, foi avaliado igualmente o grau de perceção e políticas públicas em três áreas: recrutamento, formação e avaliação de dirigentes.

Em cada tema (recrutamento, formação e avaliação), foram efetuadas quatro perguntas, perfazendo um total de doze perguntas. Três delas foram medidas através de uma escala de 1 a 5, onde 1 indicava Discordo Totalmente e 5 Concordo Totalmente, e uma pergunta que permitia aos inquiridos escrever um texto à sua escolha, onde poderiam indicar sugestões de melhoria das políticas públicas existentes e/ou propostas de novas políticas públicas.

Sobre o recrutamento interessava sobretudo saber se os inquiridos consideravam o processo de recrutamento para cargos de chefia adequado e transparente, se a mobilidade entre organismos é célere e facilitada pelos dirigentes e, se os concursos organizados pelos organismos eram, na sua generalidade, céleres e adequados. Desta forma conseguimos obter um retrato geral da perceção das formas de recrutamento existentes e como os organismos e os líderes repercutem as políticas públicas implementadas.

Sobre a formação interessava saber se a formação proporcionada pelo organismo é a indicada para o desempenho das funções dos líderes, se esta é escolhida pelos trabalhadores, e não imposta pelo organismo e, se os organismos valorizam, na sua generalidade, a formação adequada ao cargo desempenhado.

Sobre a avaliação, procurou-se averiguar se os líderes favorecem a participação dos trabalhadores da sua equipa na definição dos objetivos SIADAP, se existem iniciativas promotoras do envolvimento de dirigentes e trabalhadores na autoavaliação do organismo, em sede SIADAP e, se o organismo realiza anualmente inquéritos de satisfação aos trabalhadores.

Capítulo 4

Análise dos resultados

4.1. Participantes

O questionário foi enviado para 1795 contactos de email de organismos, com o prazo de resposta de um mês. Foram obtidas 442 respostas. Tendo em conta os últimos dados publicados pela DGAEP, no terceiro trimestre de 2022, a administração pública central do Estado contava com 550.586 trabalhadores (SIEP, 2022). Representando uma amostra de 0,8% da população. A amostra correspondeu às expectativas pois é muito abrangente e representativa de todas as áreas da administração pública central.

A idade dos participantes deste estudo varia entre 22 e 69 anos ($M = 49.59$; $DP = 9.06$), pertencendo 281 (63.6%) ao sexo feminino e 161 (36.4%) ao sexo masculino.

A antiguidade na função varia entre 1 e 48 anos ($M = 13.76$; $DP = 12.44$) e a antiguidade na organização entre 1 e 47 anos ($M = 13.23$; $DP = 11.56$).

Entre estes participantes, 122 (27.6) desempenham cargos de chefia, sendo que 35 (28.7%) desempenham um cargo de chefia superior, 74 (60.7%) desempenham um cargo de chefia intermédia e 12 (9.8%) encontram-se a exercer um cargo de chefia inseridos numa carreira especial.

Num total de 20 áreas governativas, conseguiu-se a representatividade de 17 áreas, ou seja, quase a totalidade das áreas do Governo estão representadas nos dados.

No que se refere ao organismo onde trabalham os participantes pertencem em maior número à educação ou agricultura e alimentação. A distribuição dos participantes em função do organismo onde trabalham encontra-se na figura seguinte:

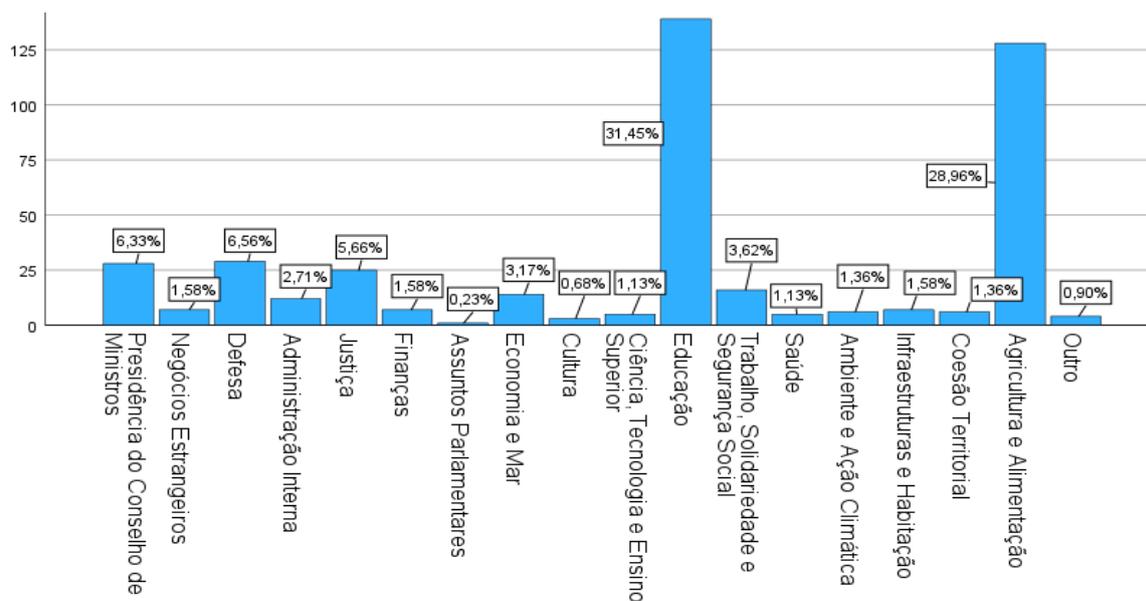


Figura 4.1 - Organismos do estudo

4.2. Procedimento de Análise de Dados

Os dados foram importados do *GoogleForms* para o software SPSS Statistics 28. Para o instrumento de perceção de políticas públicas realizou-se inicialmente uma análise fatorial exploratória (AFE), uma vez que se trata de um instrumento novo, construído para este estudo. Com este procedimento pretendia-se averiguar as correlações entre as variáveis originais, assim como estimar os fatores comuns e as relações estruturais que ligam os fatores às variáveis.

4.2.1. Análise Fatorial Exploratória

A AFE tem como principal objetivo a atribuição de um *score* (quantificação) a constructos ou fatores que não são diretamente observáveis, produzindo um *score* que pondera as respostas altamente correlacionadas. Este novo *score* é uma representação parcimoniosa da informação presente nas diferentes variáveis sendo capaz de resumir a informação presente em muitas variáveis num número reduzido de fatores não diretamente observáveis. Estes fatores permitem identificar as relações estruturais entre as variáveis que passariam despercebidas no conjunto vasto de variáveis originais (Marôco, 2021).

O teste para a extração de fatores exige que as variáveis apresentem distribuição normal multivariada sendo muito sensível à violação deste pressuposto. O método mais utilizado é a “medida de adequação da amostragem de Kaiser-Meyer-Olkin”. O KMO é a medida da homogeneidade das variáveis, que compara as correlações simples com as correlações parciais

observadas entre as variáveis. Em estudos organizacionais o valor de KMO deve ser superior a .70 (Sharma, 1996).

Em relação ao número de fatores que devemos reter, devemos reter apenas o número mínimo de fatores que nos permitam explicar convenientemente o fenômeno em estudo. Há regras que devem ser usadas em conjunto e que permitem ao investigador decidir qual o número de fatores mais apropriado como: o critério de Kaiser ou seja, a regra do “*eigenvalue* superior a 1” que diz que se devem reter os fatores que expliquem mais informação (variância) do que a informação estandardizada de uma variável original, cujo valor é 1; o critério do *Scree plot* que ao representar graficamente os fatores (no eixo das abcissas) e os respectivos *eigenvalues* (no eixo das ordenadas) se pode perceber qual a importância relativa de cada fator para explicar a variância total das variáveis originais. Devem reter-se os fatores até àquele em que se observa a inflexão da curva que relaciona o número do fator e o respetivo *eigenvalue*; O critério da variância extraída por cada fator e a variância extraída total é o de reter os fatores que extraem pelo menos 5% da variância total ou de extrair um número mínimo de fatores que expliquem pelo menos 50% da variância total das variáveis originais.

No entanto a solução fatorial encontrada no modelo de AFE nem sempre se consegue interpretar devidamente em virtude dos pesos fatoriais nos fatores comuns serem tais que não é possível atribuir um significado empírico aos fatores extraídos. Por esse motivo usa-se o Método de Rotação Varimax que tem como objetivo obter uma estrutura fatorial na qual uma e apenas uma das variáveis originais está fortemente associada com um único fator, e pouco associada com os restantes fatores (Marôco, 2021).

Após a AFE foi efetuada a Análise Fatorial Confirmatória (AFC) para aquele instrumento e para o outro instrumento utilizado neste estudo, tendo para esse efeito sido utilizado o programa AMOS *for Windows* 28. Para o instrumento de políticas públicas foi realizada uma estimativa do tipo de máxima verosimilhança robusta para um modelo a três fatores. Para o instrumento de liderança foram realizadas AFCs em separado para cada uma das subescalas. Para a subescala de liderança transformacional foi realizada uma AFC a cinco fatores e outra a um fator. Para a subescala de liderança transacional foi realizada uma AFC a três fatores e para a subescala de liderança *laissez-faire* a um fator.

O desenho das variáveis no diagrama de caminhos a ser reconhecido pelo Amos é o seguinte: as elipses representam as variáveis latentes ou os erros; os retângulos representam as variáveis observáveis; a seta com uma única ponta representa o caminho, ou a relação de causa entre duas variáveis; a seta curva com duas pontas entre duas variáveis representa uma covariância (Arbuckle, 1982). Foi utilizado o método de programação com interface gráfico

(AMOS *Graphics 28*). O procedimento foi de acordo com uma lógica de “geração de modelos” (Jöreskog & Sörbom, 1993), considerando na análise do seu ajustamento, interactivamente os resultados obtidos: para o qui-quadrado (χ^2); para o *Tucker Lewis index* (TLII); para o *goodness-of-fit index* (GFI); para o *comparative fit index* (CFI); para o *root mean square error of approximation* (RMSEA); e para o *Standardized Root Mean Square* (SRMR). Após a realização da AFC foi calculada para cada instrumento a fiabilidade de constructo, a validade convergente e a validade discriminante.

A fim de se efetuar a análise das outras qualidades métricas dos instrumentos utilizados neste estudo foi utilizado o programa *SPSS Statistics 28 for Windows*. Procedeu-se seguidamente à análise da fiabilidade com o cálculo do *alpha de Cronbach*, tanto em relação a cada instrumento como às dimensões que os compõem.

No que respeita ao estudo da sensibilidade dos itens procedeu-se ao cálculo das diferentes medidas de tendência central, de dispersão e de distribuição para os diferentes instrumentos. Posteriormente foi realizada a estatística descritiva das variáveis em estudo, recorrendo a testes t-student para uma amostra. O passo seguinte foi estudar a associação entre as variáveis através das correlações de Pearson. Por fim testaram-se as hipóteses formuladas. As hipóteses formuladas neste estudo foram testadas através da realização do teste t-student para amostras independentes, do teste ANOVA One Way e da regressão linear depois de verificados os respetivos pressupostos. No teste t-student para amostras independentes, sempre que não se verificaram os pressupostos realizou-se o teste t-student com correção de Welch. A hipótese 7, como se trata de um efeito moderador, foi testada com recurso à *Macro Process 4.3* desenvolvida por Hayes (2013).

4.2.2. Análise Fatorial Confirmatória

A AFC é usada para avaliar a qualidade de ajustamento de um modelo de medida teórico à estrutura correlacional observada entre as variáveis manifestas (itens) (Marôco, 2021). O principal objetivo da análise fatorial confirmatória é explicar a covariância ou correlação entre muitas variáveis observadas, através da relação de poucas variáveis subjacentes.

Neste tipo de análise fatorial o modelo é previamente construído, o número de variáveis latentes é fixado antes da análise, alguns efeitos diretos de variáveis latentes nas variáveis observadas são fixados em zero ou numa constante, os erros de medida podem ser correlacionados, a covariância das variáveis pode ser estimada ou fixada em qualquer valor, e é necessária a identificação dos parâmetros, isto é, requer um modelo inicial detalhado e identificado. A AFC deve ser utilizada quando um pesquisador já possui alguma ideia sobre as

variáveis latentes em estudo, uma vez que postula relações entre as variáveis medidas e os fatores determinados *à priori*, testando essa estrutura hipotética (Lemke, 2005).

Todos os modelos de medida de análise fatorial confirmatória têm de preencher duas condições: o número de parâmetros livres deve ser menor ou igual ao número de observações, e cada fator tem que ter uma escala. O número de observações é igual ao número de variâncias e covariâncias observadas $[v(v+1)/2]$, onde v é o número de variáveis observadas (Kline, 2011).

Os parâmetros dos modelos de medida de AFC são assim formados: número total de variâncias e covariâncias dos fatores e dos erros de medida, mais os efeitos diretos no indicador, que é igual ao número de parâmetros. As variáveis latentes não são diretamente medidas e por esse motivo requerem uma escala de medida para se calcularem as estimativas de efeito que as envolvam. Existem duas formas de atribuir uma escala às variáveis latentes: fixar a variância de um fator igual a uma constante que padroniza a variável latente, ou fixar a alimentação de um indicador por fator em 1.00, que dá à variável latente a mesma métrica do indicador (Wang & Head, 2007).

De um ponto de vista formal, o modelo geral da AFC é simplesmente o modelo de medida do modelo de equações estruturais (Marôco, 2021). A avaliação de um modelo de equações estruturais consiste na adequação dos parâmetros estimados e na adequação do modelo em termos gerais. De modo a verificar-se a adequação dos parâmetros estimados é necessário observar se estes possuem sinal e tamanho correto; se as estimativas têm uma amplitude admissível; se as correlações são inferiores a 1, em módulo; se as variâncias, as matrizes de covariância e/ou as correlações são positivas; se os erros padrões não são excessivamente grandes ou pequenos; se as estimativas dos parâmetros são estatisticamente significativas (Byrne, 2001).

O primeiro passo será analisar o valor do χ^2 (qui-quadrado), juntamente com os graus de liberdade e um valor de probabilidade de modo a termos uma ideia do ajustamento do modelo aos dados amostrais, uma vez que a sensibilidade do teste da razão de verosimilhança ao tamanho da amostra assenta na distribuição central do χ^2 que assume que o modelo se ajusta perfeitamente à população. O χ^2 avalia a discrepância entre o modelo analisado e a matriz de covariância dos dados. Para se rejeitar a hipótese nula de que o modelo especificado reproduz a estrutura das variâncias-covariâncias da população a *p_value* tem que ser menor ou igual do que o nível de significância (α) desejado (Salgueiro, 2008). Há várias interpretações para a razão (χ^2/df): as mais liberais adotam como valor menor do que cinco (Garcia & Sánchez, 1992); as mais conservadoras consideram como critério de adequação do modelo coeficientes menores do que dois (Ullman, 1996); as interpretações consideradas mais adequadas são as que

consideram os índices entre dois e três como indicadores de adequação do modelo teórico aos dados observados (Kline, 1994).

De modo a serem contornadas as limitações do teste do χ^2 foram desenvolvidos índices de ajustamento (*goodness-of-fit*) pelos investigadores para se avaliar o modelo. Os mais utilizados são os que se encontram na tabela abaixo:

Quadro 4.1 – Índices de Ajustamento para Modelos Fatoriais (Valores de Referência)

Índices de Ajustamento	CrITÉRIOS	NÍVEL de adequação	Mensuração
χ^2/df Razão qui-quadrado/ graus de liberdade	≤ 5.00	Excelente	Avalia a magnitude discrepância entre a amostra e as matrizes das covariâncias de adequação (Smith & McMillan, 2001).
TLI <i>Tucker-Lewis Index</i>	$>.90$ $>.95$	Satisfatório Excelente	Compara o modelo testado com o modelo nulo restrito, onde todas as variáveis observadas são assumidas como independentes. (Bentler e Bonnet, 1980).
GFI <i>Goodness-of-fit Index</i>	$>.90$ $>.95$	Satisfatório Excelente	Compara a capacidade de um modelo para produzir a matriz de variância/covariância com a possibilidade de nenhum modelo o fazer (Smith & McMillan, 2001).
CFI <i>Comparative Fit Index</i>	$>.90$ $>.95$	Satisfatório Excelente	Alternativa ao NFI, sendo mais preciso em amostras de tamanho reduzido (Smith & McMillan, 2001).
RMSEA <i>Root Mean Square Error of Approximation</i>	$<.08$ $<.05$	Satisfatório Excelente	Estima a quantidade de aproximação de erros, por graus de liberdade, tendo em conta o tamanho da amostra (Kline, 1998)

4.2.3. *Fiabilidade*

Analisa-se a fiabilidade de uma escala e respetivas dimensões calculando-se o coeficiente *Alpha* de *Cronbach*. Este coeficiente representa a consistência interna da escala e avalia a razão entre a variância de cada item com a totalidade da escala. Os seus valores variam entre 0 e 1, não assumindo valores negativos (Hill & Hill, 2002). Um *Alpha* de *Cronbach* aceitável deve ter um valor igual ou superior a .70.

4.2.4. *Sensibilidade*

A sensibilidade dos itens refere-se à capacidade que um item tem de discriminar sujeitos. Para esse efeito analisou-se a mediana, a assimetria, o achatamento, o máximo e o mínimo de cada item. Os itens não devem ter a mediana encostada a nenhum dos extremos, os valores absolutos da assimetria e do achatamento devem ser inferiores a 3 e a 7 respetivamente (Kline, 2011), e devem ter respostas em todos os pontos.

4.3. Instrumentos

Para medir a liderança recorreu-se ao instrumento desenvolvido por Avolio e Bass (2004), composto por 45 itens que se dividem em 4 subescalas: liderança transformacional, liderança transaccional, *laissez-faire* e *outcomes*. Neste estudo apenas se utilizaram as subescalas de liderança transformacional, liderança transaccional e *laissez-faire*. Para testarmos a validade deste instrumento foi realizada uma análise fatorial confirmatória (AFC) para cada uma das subescalas.

Para a subescala de liderança transformacional foi realizada uma AFC a cinco fatores: estimulação intelectual (itens 2, 8, 30 e 32), influência idealizada (itens 6, 14, 23 e 34), motivação inspiracional (itens 9, 13, 26 e 36), atributos idealizados (itens 10, 18, 21 e 25), consideração individualizada (itens 15, 19, 29 e 31). Os índices de ajustamento obtidos são os adequados ou estão muito próximo dos valores de referência ($\chi^2/df = 2.39$; GFI = .86; CFI = .93; TLI = .91; RMSEA = .056; SRMR = .242).

No entanto verificou-se que a variância média extraída (VEM) para cada um dos fatores é inferior ao quadrado da correlação entre os fatores, o que nos indica que não existe validade discriminante entre os fatores. Por esse motivo realizou uma nova AFC a um fator. Os índices de ajustamento obtidos são os adequados ($\chi^2/df = 1.97$; GFI = .94; CFI = .98; TLI = .98; RMSEA = .047; SRMR = .032) e melhores do que os índices de ajustamento do modelo a cinco fatores, pelo que se considerou esta subescala como unidimensional.

No que respeita à consistência interna esta subescala apresenta um Alpha de Cronbach no valor de .96 e uma fiabilidade de constructo .96. Quanto à validade convergente apresenta uma Vem no valor de .58, que pode ser considerada boa.

Para a subescala de Liderança Transaccional realizou-se uma AFC a dois fatores: gestão por exceção ativa (itens 4, 22, 24 e 27) e recompensas contingentes (itens 1, 11, 16 e 35). Realizada a AFC verificou-se eu os índices de ajustamento obtidos são os adequados ($\chi^2/df = 3.48$; GFI = .97; CFI = .96; TLI = .93; RMSEA = .075; SRMR = .077).

Relativamente à consistência interna, obteve-se um Alpha de Cronbach no valor de .74 para a gestão por exceção ativa e de .78 para as recompensas contingentes. Relativamente à fiabilidade de constructo obteve-se um valor de .73 para a gestão por exceção ativa e de .76 para as recompensas contingentes. Quanto à validade convergente tanto a gestão por exceção ativa (VEM = .41) como as recompensas contingentes (VEM = .45), apresentam uma baixa validade convergente. Verificou-se a validade discriminante, uma vez que as correlações entre fatores elevadas ao quadrado são inferiores aos valores de VEM dos respetivos fatores.

Para a subescala de *laissez-faire* foi realizada uma AFC a dois fatores: gestão por exceção passiva (itens 3, 12, 17 e 20) e *laissez-faire* (itens 5, 7, 28 e 33). Os índices de ajustamento obtidos são os adequados ($\chi^2/df = 2.12$; GFI = .98; CFI = .98; TLI = .97; RMSEA = .050; SRMR = .087). A gestão por ação passiva (VEM = .57) apresenta uma boa validade convergente, mas a dimensão *laissez-faire* apresenta uma baixa validade convergente (VEM = .44). No entanto verificou-se que a variância média extraída (VEM) para cada um dos fatores é inferior ao quadrado da correlação entre os fatores, o que nos indica que não existe validade discriminante entre os fatores. Por esse motivo foi realizada uma nova AFC a uma dimensão. Os índices de ajustamento obtidos são os adequados ($\chi^2/df = 1.25$; GFI = .99; CFI = .99; TLI = .99; RMSEA = .024; SRMR = .023).

No que respeita à consistência interna esta subescala apresenta um Alpha de Cronbach no valor de .88 e uma fiabilidade de constructo .87. Quanto à validade convergente apresenta uma VEM no valor de .50, que pode ser considerada boa.

O instrumento para medir a perceção de políticas públicas foi criado pelos investigadores deste estudo. É um instrumento composto por nove itens que se distribuem por três dimensões: recrutamento (itens 1, 2 e 3), formação (4, 5 e 6) e avaliação (7, 8 e 9). Como se trata de um instrumento novo foi realizada inicialmente uma análise fatorial exploratória (AFE), onde se obteve um KMO no valor de .81.

O teste de esfericidade de Bartlett's revelou-se significativo ($p < .001$), o que nos indica que os dados são provenientes de uma população multivariada (Pestana e Gageiro, 2003). A AFE indicou-nos que este instrumento é composto por três fatores que explicam em 67.76% a variabilidade da escala. Seguidamente realizou-se uma AFC que nos confirmou a existência de três fatores, uma vez que os índices de ajustamento obtidos são os adequados ($\chi^2/df = 2.12$; GFI = .98; CFI = .98; TLI = .97; RMSEA = .050; SRMR = .087).

Apenas a dimensão de avaliação apresenta uma baixa consistência interna, com um Alpha de Cronbach no valor de .66. A dimensão de recrutamento apresenta um Alpha de Cronbach no valor de .76 e a dimensão de formação no valor de .79.

Relativamente à fiabilidade de constructo, todas as dimensões apresentam um valor superior a .70, variando entre .72 (avaliação) e .80 (formação). É também a dimensão de avaliação a que apresenta uma validade convergente (VEM = .48) abaixo de .50. As dimensões de recrutamento (VEM = .52) e formação (VEM = .57) apresentam uma boa validade convergente. Existe validade discriminante, uma vez que a correlação entre fatores elevada ao quadrado é inferior aos valores de VEM.

Quanto à sensibilidade dos itens verifica-se que nenhum item tem a mediana encostada a um dos extremos, todos os itens têm respostas em todos os pontos e os seus valores absolutos de assimetria e curtosis encontram-se abaixo de 3 e 7 respetivamente, o que nos indica que não violam grosseiramente a normalidade (Kline, 2011).

4.4. Estatística descritiva das variáveis em estudo

Realizou-se a estatística descritiva das variáveis em estudo de modo a perceber-se a posição das respostas dadas pelos participantes:

Quadro 4.2 - Estatística Descritiva das Variáveis em estudo

Variável	t	gl	p	Média	Desvio Padrão
Liderança Transformacional	15.63***	441	< .001	2.66	.89
Gestão por Exceção Ativa	6.63***	441	< .001	2.25	.799
Recompensas Contingentes	8.90***	441	< .001	2.39	.929
Laissez-Faire	-48.41***	441	< .001	1.20	.78
Recrutamento	-10.25***	441	< .001	2.56	.90
Formação	-.46	441	.325	2.98	1.01
Avaliação	-2.29*	441	.011	2.88	1.08

Nota. * $p < .05$; *** $p < .001$

A perceção de liderança transformacional ($t(441) = 15.63$; $p < .001$), de liderança por exceção passiva ($t(441) = 6.63$; $p < .001$) e as recompensas contingentes ($t(441) = 8.90$; $p < .001$) situam-se significativamente acima do ponto central da escala, o que nos indica que os participantes deste estudo têm uma elevada perceção destes tipos de liderança (tabela 4.2).

De salientar que o estilo de liderança com uma perceção mais elevada é a liderança transformacional. A perceção do estilo de liderança *laissez-faire* ($t(441) = -48.41$; $p < .001$) situa-se significativamente abaixo do ponto central da escala, o que nos indica que este estilo de liderança é pouco percecionado pelos participantes deste estudo, como verificamos na figura 4.2:

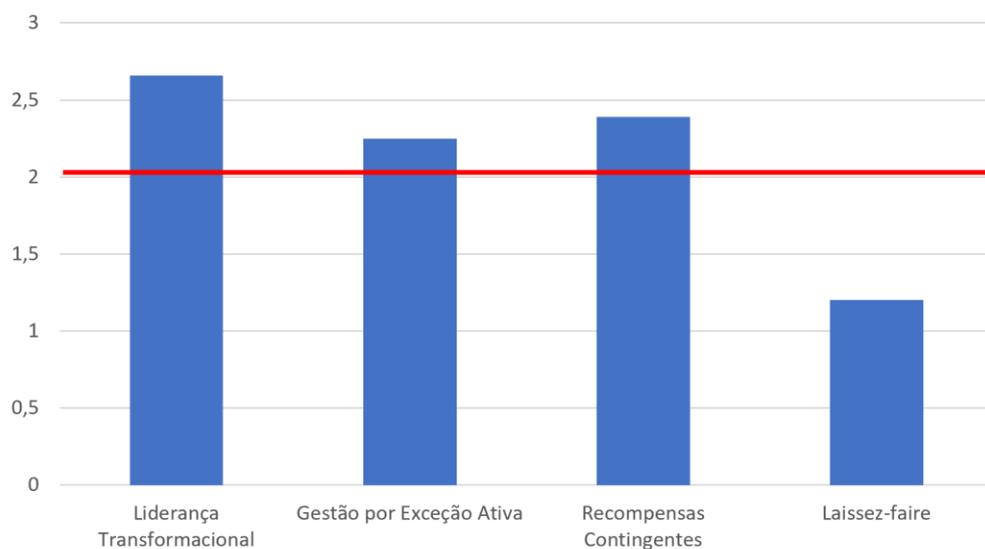


Figura 4.2 - Resultados: Tipos de Liderança

No que respeita às políticas públicas, a perceção de um recrutamento adequado e transparente ($t(441) = -10.25$; $p < .001$), assim como a perceção de uma avaliação transparente ($t(441) = -2.29$; $p = .011$) encontram-se significativamente abaixo do ponto central da escala.

A perceção de formação encontra-se muito próximo do ponto central da escala ($t(441) = -.46$; $p = .325$).

Estes resultados indicam que os inquiridos não se encontram satisfeitos com as políticas públicas existentes, em nenhum destes temas. Sobretudo no recrutamento. Pois numa escala de 1 a 5, todos estão abaixo dos 3 pontos, como podemos verificar na figura 4.3:

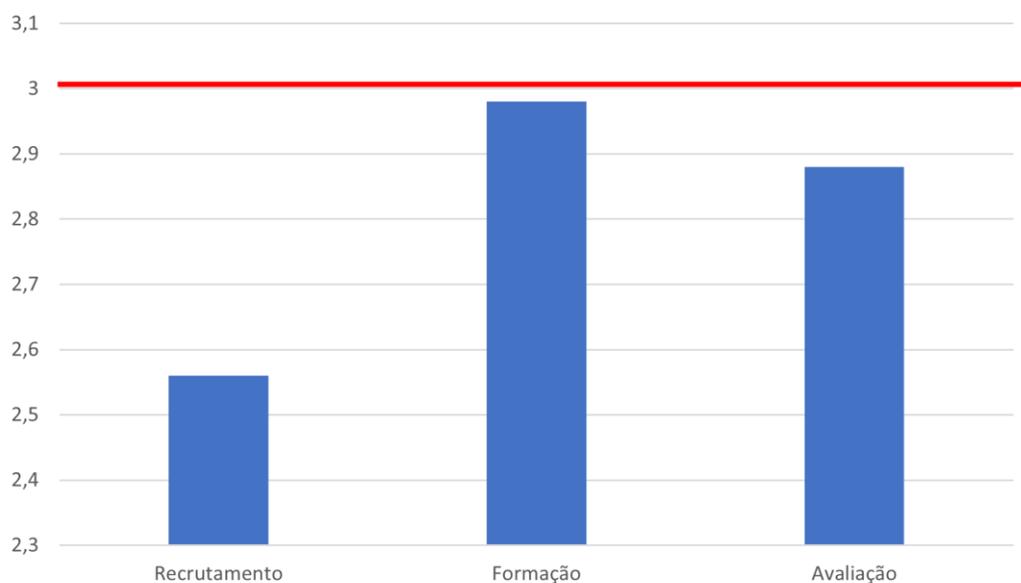


Figura 4.3 - Resultados: Políticas Públicas

Seguidamente analisou-se a estatística descritiva de cada um dos itens das políticas públicas:

Quadro 4.3 - Estatística Descritiva da P. P. Recrutamento

Itens do recrutamento	t	gl	p	Média	Desvio Padrão
Considera o processo de recrutamento para cargos de chefia adequado e transparente.	-2.61**	441	.005	2.86	1.13
A mobilidade entre organismos é célere. e facilitada pela liderança e organismos.	-11.05***	441	<.001	2.43	1.08
Os concursos de recrutamento proporcionados pelos organismos são na sua generalidade céleres e adequados.	-12.03***	441	<.001	2.39	1.06

Nota. * $p < .01$; *** $p < .001$

No que se refere à perceção de políticas públicas relacionadas com o recrutamento, todas elas se encontram significativamente abaixo do ponto central da escala.

Os participantes têm uma perceção muito baixa da adequabilidade e transparência do recrutamento ($t(441) = -2.61$; $p = .001$), da celeridade e facilitação pela liderança da mobilidade entre organismos ($t(441) = -11.05$; $p < .001$), assim como da celeridade e adequabilidade dos concursos ($t(441) = -12.03$; $p < .001$):

Quadro 4.4 - Estatística Descritiva da P. P. Formação

Itens da formação	t	gl	p	Média	Desvio Padrão
A formação proporcionada pelo organismo é a indicada para o desempenho das suas funções.	-1.78*	441	.038	2.90	1.230
A formação proporcionada é escolhida pelos trabalhadores. e não imposta pelo organismo.	1.089	441	.138	3.06	1.179
Os organismos valorizam. na sua generalidade. a formação adequada ao cargo desempenhado.	-.400	441	.345	2.98	1.189

Nota. * $p < .05$

Relativamente às políticas públicas relacionadas com a formação, apenas a adequabilidade da formação ao desempenho das funções ($t(441) = -1.78$; $p = .038$) foi considerada significativamente abaixo do ponto central da escala:

Quadro 4.5 - Estatística Descritiva da P. P. Avaliação

Itens da avaliação	t	p	gl	Média	Desvio Padrão
Favoreço a participação da minha equipa na definição dos objetivos em sede SIADAP.	1.61	441	.054	3.11	1.41
Existem iniciativas promotoras do envolvimento de dirigentes e trabalhadores na autoavaliação do organismo em sede SIADAP.	-7.67***	441	<.001	2.55	1.25
O organismo realiza anualmente inquéritos de satisfação aos trabalhadores.	-.10	441	.462	2.99	1.51

Nota. * $p < .01$; *** $p < .001$

Nas políticas públicas relacionadas com a avaliação de desempenho, apenas a existência de iniciativas promotoras do envolvimento de dirigentes e trabalhadores na autoavaliação do

organismo, em sede SIADAP ($t(441) = -7.67; p < .001$) se encontra significativamente abaixo do ponto central na perspetiva dos participantes deste estudo.

4.5. Associação entre as variáveis em estudo

Para se estudar a associação entre as variáveis recorreu-se às correlações de Pearson:

Quadro 4.6 - Correlações entre as Variáveis em Estudo

	1	2.1	2.2	3	4.1	4.2	4.3
Liderança Transformacional	--						
Gestão por Exceção Ativa	.37***	--					
Recompensas Contingentes	.87***	.38***	--				
Laissez-Faire	-.75***	-.13**	-.65***	--			
Recrutamento	.25***	.16***	.22***	-.12**	--		
Formação	.34***	.09	.26***	-.23***	.42***	--	
Avaliação	.38***	.17***	.36***	-.28***	.36***	.45***	--

Nota. ** $p < .01$; *** $p < .001$

Os resultados indicam-nos que a liderança transformacional se encontra positiva e significativamente associada com a gestão por exceção ativa ($r = .37; p < .001$), com as recompensas contingentes ($r = .87; p < .001$), com o recrutamento ($r = .25; p < .001$), com a formação ($r = .34; p < .001$) e com a avaliação ($r = .39; p < .001$). Por outro lado, encontra-se negativa e significativamente associada com a liderança *laissez-faire* ($r = -.75; p < .001$).

A gestão por exceção ativa encontra-se positiva e significativamente associadas o recrutamento ($r = .16; p < .001$) e com a avaliação ($r = .17; p < .001$), mas negativa e significativamente associadas com a liderança *laissez-faire* ($r = -.13; p < .001$). As recompensas contingentes estão positiva e significativamente associadas ao recrutamento ($r = .22; p < .001$), à formação ($r = .26; p < .001$) e à avaliação ($r = .36; p < .001$), mas negativa e significativamente associadas à liderança *laissez-faire* ($r = -.65; p < .001$).

A liderança *laissez-faire* encontra-se negativa e significativamente associada ao recrutamento ($r = -.12; p < .010$), à formação ($r = -.23; p < .001$) e à avaliação ($r = -.28; p < .001$).

4.6. Testes de hipóteses

Por fim testaram-se as hipóteses formuladas neste estudo.

Hipótese 1: A percepção da liderança dos dirigentes difere da percepção dos liderados

Quadro 4.7 - Resultados dos testes t-student para amostras independentes (H1)

	t	gl	p	d	Liderado		Líder	
					Média	DP	Média	DP
Liderança Transformacional	-14.65***	421.41	< .001	1.16	2.41	.89	3.33	.42
Gestão por Exceção Ativa	-2.24*	440	.025	.24	2.20	.79	2.39	.80
Recompensas Contingentes	-14.25***	335.69	< .001	1.26	2.11	.88	3.13	.57
Laissez-Faire	28.66***	379.164	< .001	.93	1.37	.81	.76	.46

Nota. * $p < .05$; *** $p < .001$

Os resultados indicam-nos que a percepção de liderança transformacional ($t(421.41) = -14.65$; $p < .001$; $d = 1.16$), a gestão por exceção ativa ($t(440) = -2.65$; $p = .025$; $d = 1.16$), as recompensas contingentes ($t(335.69) = -14.25$; $p < .001$; $d = 1.26$) e o estilo de liderança *laissez-faire* ($t(379.164) = 28.66$; $p < .001$; $d = .84$) diferem significativamente entre líderes e liderados.

Os líderes apresentam uma percepção de liderança transformacional, de gestão por exceção ativa e de recompensas contingentes mais elevada do que os liderados. Por sua vez, os liderados apresentam uma percepção de liderança *laissez-faire* mais elevada do que os líderes (figura 47).

Confirmou-se a hipótese 1.

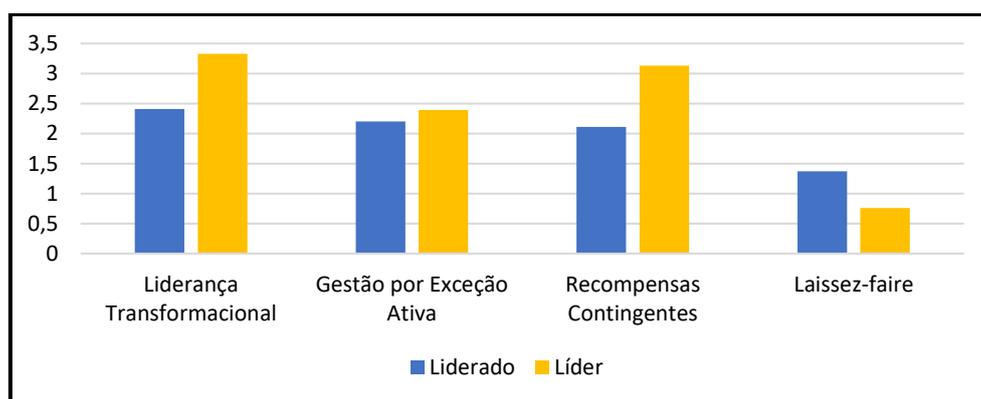


Figura 4.4 - Hipótese 1: Gráfico

Hipótese 2: A percepção da liderança dos detentores de cargos de chefia intermédia difere da percepção dos detentores de cargos de chefia superior

Quadro 4.8 - Resultados dos testes paramétricos ANOVA One Way (H2)

Variável Dependente	F	p	Superior		Intermédio		Carreira Especial	
			Média	DP	Média	DP	Média	DP
Liderança Transformacional	2.35	.100	3.42	.38	3.27	.42	3.46	.44
Gestão por Exceção Ativa	.18	.839	2.34	.76	2.40	.80	2.50	.98
Recompensas Contingentes	.60	.549	3.17	.47	3.08	.60	3.23	.64
Laissez-faire	1.34	.265	.67	.46	.81	.46	.65	.42

No que se refere à perceção da liderança dos detentores de cargos de chefia, os resultados indicam-nos que esta não difere significativamente em função do cargo desempenhado. Os resultados não suportam a hipótese 2:

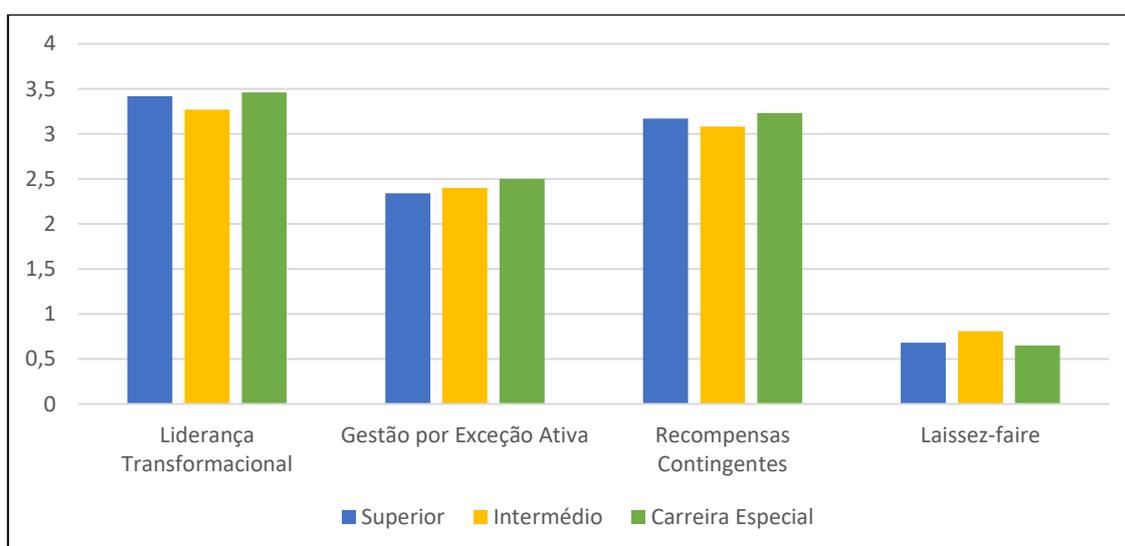


Figura 4.5 - Hipótese 2: Gráfico

Hipótese 3: A perceção da liderança difere consoante a área do organismo onde se insere

Com a finalidade de se testar esta hipótese realizaram-se vários testes paramétricos ANOVA One Way. Sempre que este teste nos indicou a existência de diferenças estatisticamente significativas entre pelo menos dois dos grupos em estudo, realizou-se o teste Post Hoc de Tuckey.

Os resultados indicam-nos que o organismo onde o participante se insere tem um efeito estatisticamente significativo na liderança transformacional ($F(16, 424) = 1.51$; $p = .013$), nas

recompensas contingentes ($F(16, 424) = 1.75; p = .038$) e na liderança *laissez-faire* ($F(16, 424) = 1.72; p = .040$).

Ao nível da liderança transformacional são os participantes que trabalham no Ministério das Infraestruturas e Habitação, no Ministério dos Negócios Estrangeiros e no Ministério da Saúde os que têm uma perceção mais elevada. Por sua vez, são os que trabalham no Ministério do Ambiente e Ação Climática os que têm a perceção mais baixa.

Relativamente às recompensas contingentes são os participantes que trabalham no Ministério das Infraestruturas e Habitação os que têm a perceção mais elevada e os que trabalham no Ministério da Ambiente e Ação Climática os que têm a perceção mais baixa. Quanto à gestão por ação ativa são os participantes que trabalham no Ministério da Saúde e no Ministério da Justiça os que têm a perceção mais elevada e os que trabalham no Ministério da Economia os que têm a perceção mais baixa.

Quanto ao estilo de liderança *laissez-faire* são os participantes que trabalham no Ministério do Ambiente e Ação Climática os que têm uma perceção mais elevada e os que trabalham no Ministério das Infraestruturas e Habitação os que têm uma perceção mais baixa.

Confirmou-se a hipótese 3.

Podemos verificar os resultados descritos na figura seguinte:

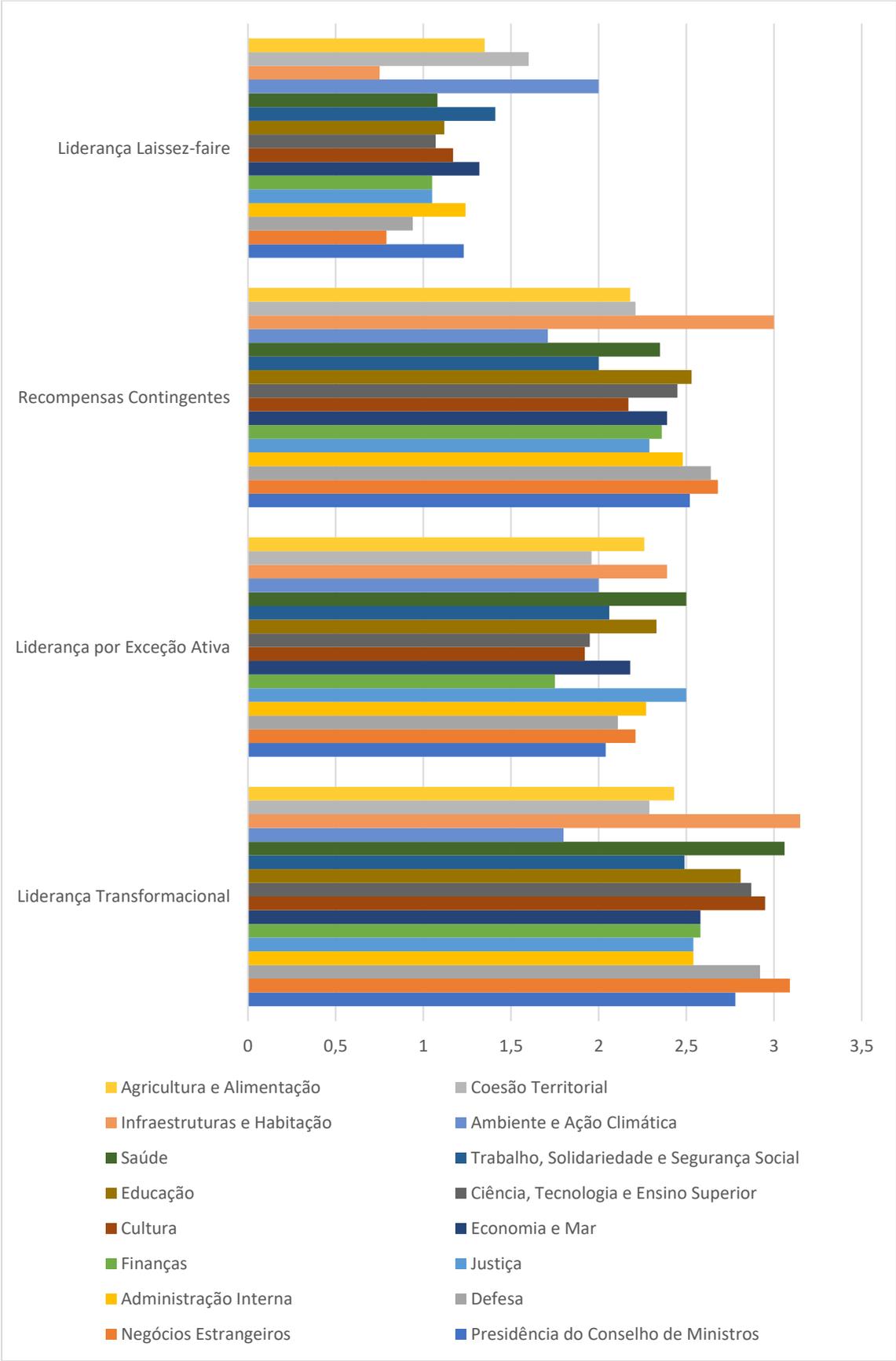


Figura 4.6 - Hipótese 3

Hipótese 4: A percepção da aplicação das políticas públicas difere dos líderes para os liderados

Relativamente à hipótese 4, foram verificados os seguintes resultados:

Quadro 4.9 - Resultados dos testes t-student para amostras independentes (H4)

	t	gl	p	d	Liderado		Líder	
					Média	DP	Média	DP
Recrutamento	-1.22	243.12	.247	.12	2.53	.92	2.64	.83
Formação	-.69	266.08	.528	.07	2.96	1.06	3.03	.87
Avaliação	-5.78***	288.59	< .001	.54	2.73	1.12	3.29	.84

Nota. *** $p < .001$

Os resultados indicam-nos que relativamente às políticas públicas, apenas a percepção de uma adequada avaliação ($t(421.41) = -5.78$; $p < .001$; $d = .54$) difere significativamente entre líderes e liderados.

Os líderes quando comparados com os liderados têm a percepção de que as políticas públicas relacionadas com a avaliação de dirigentes são mais adequadas.

Confirma-se parcialmente esta hipótese, como se pode verificar de seguida:

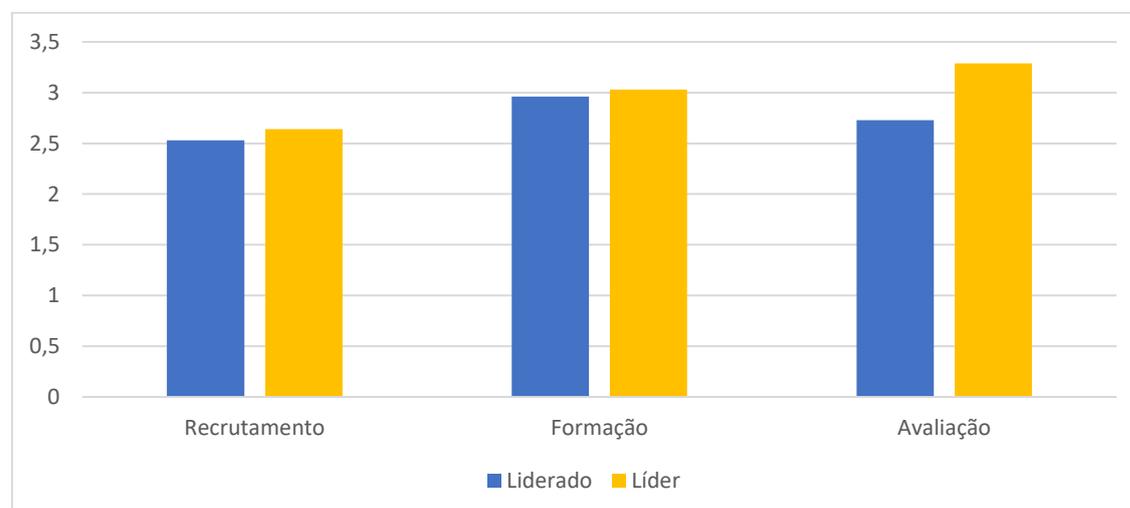


Figura 4.7 – Hipótese 4: Gráfico

Hipótese 5: A percepção da aplicação das políticas públicas difere consoante a área do organismo onde se insere

Com a finalidade de se testar esta hipótese realizaram-se vários testes paramétricos ANOVA One Way. Sempre que este teste nos indicou a existência de diferenças estatisticamente

significativas entre pelo menos dois dos grupos em estudo, realizou-se o teste Post Hoc de Tuckey.

Os resultados indicam-nos que o organismo onde o participante se insere tem um efeito estatisticamente significativo no recrutamento ($F(16, 424) = 2.67; p < .001$), na formação ($F(16, 424) = 2.43; p = .002$) e na avaliação ($F(16, 424) = 2.68; p < .001$).

Ao nível do recrutamento são os participantes que trabalham no Ministério da Cultura os que têm uma percepção mais elevada. Por sua vez são os que trabalham no Ministério das Finanças e no Ministério dos Negócios Estrangeiros os que têm a percepção mais baixa.

Relativamente à formação são os participantes que trabalham no Ministério das Infraestruturas e Habitação os que têm a percepção mais elevada e os que trabalham no Ministério da Ambiente e Ação Climática os que têm a percepção mais baixa.

Quanto avaliação são os participantes que trabalham no Ministério da Saúde e no Ministério da Coesão Territorial os que têm a percepção mais elevada e os que trabalham no Ministério do Ambiente e da Ação Climática os que têm a percepção mais baixa.

Confirmou-se a hipótese 5. Pode-se verificar os resultados na figura que se segue:

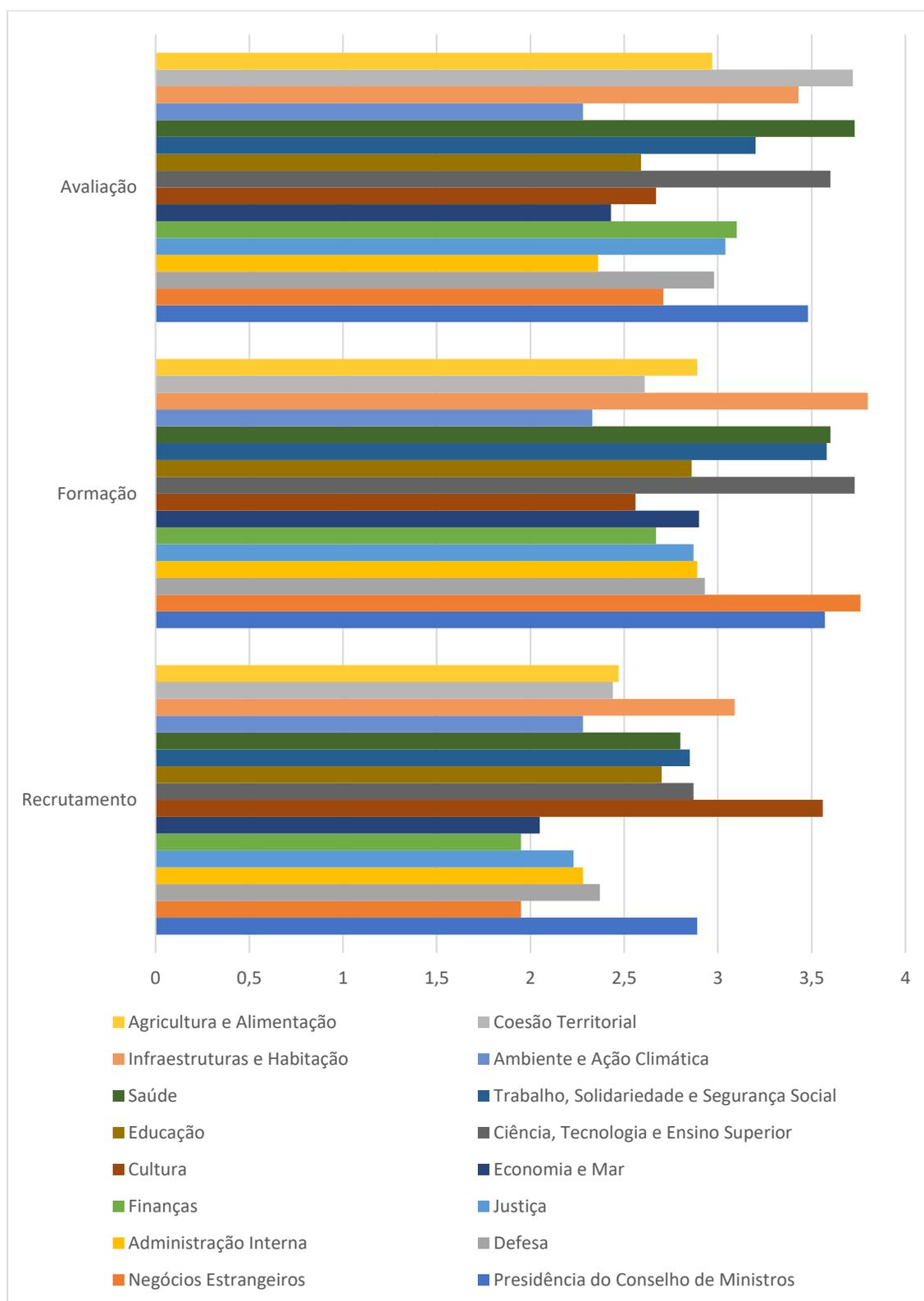


Figura 4.8 – Hipótese 5: Gráfico

Hipótese 6: A percepção das políticas públicas é influenciada pelo estilo de liderança

Para testar a hipótese 6, foram analisados os seguintes resultados:

Quadro 4.10 - Resultados das Regressões Lineares Simples do efeito da liderança transformacional nas Políticas Públicas (H6)

Variável Independente	Variável Dependente	F	p	R ²	β	p
Liderança Transformacional	Recrutamento	29.91***	< .001	.06	.25***	< .001
	Formação	57.79***	< .001	.11	.34***	< .001
	Avaliação	73.57***	< .001	.14	.38***	< .001

Nota. *** p < .001

Os resultados indicam-nos que existe uma associação positiva e significativa entre a liderança transformacional ($\beta = .25$; $p < .001$) e a percepção de um correto processo de recrutamento. O modelo é estatisticamente significativo ($F(1, 440) = 29.91$; $p < .001$) e explica em 6% a variabilidade da variável dependente.

A liderança transformacional também se encontra positiva e significativamente associada com a percepção de uma adequada formação ($\beta = .34$; $p < .001$). O modelo é estatisticamente significativo ($F(1, 440) = 57.79$; $p < .001$) e explica em 11% a variabilidade da variável dependente.

Existe também uma associação positiva e significativa entre a liderança transformacional ($\beta = .38$; $p < .001$) e a percepção de um justo processo de avaliação. O modelo é estatisticamente significativo ($F(1, 440) = 73.57$; $p < .001$) e explica em 14% a variabilidade da variável dependente.

Quadro 4.11 - Resultados das Regressões Lineares Múltiplas do efeito das dimensões da liderança transacional nas Políticas Públicas (H6)

Variável Independente	Variável Dependente	F	p	R ^{2a}	β	p
Liderança por Gestão Ativa	Recrutamento	12.80***	< .001	.05	.09	.077
					.18***	< .001
Recompensas Contingentes	Formação	15.66***	< .001	.06	-.01	.778
					.26**	< .001

Liderança por Gestão Ativa					.03	.479
	Avaliação	32.38***	< .001	.13		
Recompensas Contingentes					.33***	< .001

Nota. ** p < .01; *** p < .001

A liderança por recompensas contingentes encontra-se positiva e significativamente associada à percepção de um correto processo de recrutamento ($\beta = .18$; $p < .001$). O modelo é estatisticamente significativo ($F(3, 438) = 12.80$; $p < .001$) e explica em 5% a variabilidade da variável dependente.

A liderança por recompensas contingentes encontra-se positiva e significativamente associada à percepção de uma adequada formação ($\beta = .26$; $p < .001$). O modelo é estatisticamente significativo ($F(3, 438) = 15.66$; $p < .001$) e explica em 6% a variabilidade da variável dependente.

A liderança por recompensas contingentes encontra-se positiva e significativamente associada à percepção de uma justa avaliação ($\beta = .33$; $p < .001$). O modelo é estatisticamente significativo ($F(3, 438) = 32.38$; $p < .001$) e explica em 13% a variabilidade da variável dependente.

Quadro 4.12 - Resultados das Regressões Lineares Simples do efeito da liderança *laissez-faire* nas Políticas Públicas (H6)

Variável Independente	Variável Dependente	F	p	R ²	β	p
	Recrutamento	6.78***	.010	.01	-.12***	.010
Laissez-faire	Formação	23.96***	< .001	.05	-.23***	< .001
	Avaliação	36.92***	< .001	.08	-.28***	< .001

Nota. *** p < .001

Os resultados indicam-nos que existe uma associação negativa e significativa entre o estilo de liderança *laissez-faire* ($\beta = -.12$; $p = .010$) e a percepção de um correto processo de recrutamento. O modelo é estatisticamente significativo ($F(1, 440) = 6.78$; $p = .010$) e explica em 1% a variabilidade da variável dependente.

O estilo de liderança *laissez-faire* também se encontra negativa e significativamente associada com a percepção de uma adequada formação ($\beta = -.23$; $p < .001$). O modelo é estatisticamente significativo ($F(1, 440) = 23.96$; $p < .001$) e explica em 5% a variabilidade da variável dependente.

Existe também uma associação negativa e significativa entre o estilo de liderança *laissez-faire* ($\beta = -.28$; $p < .001$) e a percepção de um justo processo de avaliação. O modelo é estatisticamente significativo ($F(1, 440) = 36.92$; $p < .001$) e explica em 8% a variabilidade da variável dependente.

Confirmou-se a hipótese 6.

Hipótese 7: O facto de ser chefia ou não modera a relação entre o estilo de liderança e as políticas públicas

O efeito moderador da chefia/ não chefia na relação entre a liderança e as políticas públicas foi testado com recurso à Macro Process 4.2 desenvolvida por Hayes (2013).

Quadro 4.13 - Resultados do efeito moderador da chefia na relação entre a liderança transformacional e as políticas públicas (H7)

Variáveis	B	SE	t	p	95% CI
Liderança Transformacional → Recrutamento ($R^2 = .07$; $p < .001$)					
Constante	2.53***	.05	46.14***	< .001	[2.42, 2.63]
L. Transformacional	.33***	.07	5.04***	< .001	[.20, .46]
Chefia	-.27	.16	-1.73	.085	[-.58, .04]
LTrf*Chefia	.19	.20	.97	.158	[-.19, .58]
Liderança Transformacional → Formação ($R^2 = .14$; $p < .001$)					
Constante	3.03***	.06	50.96***	< .001	[2.91, 3.14]
L. Transformacional	.41***	.07	5.84***	< .001	[.27, .55]
Chefia	-.21	.17	-1.22	.223	[-.53, .13]
LTrf*Chefia	-.26	.21	-1.20	.230	[-.67, .16]
Liderança Transformacional → Avaliação ($R^2 = .15$; $p < .001$)					
Constante	2.85***	.06	45.34***	< 0.001	[2.73, 2.98]
L. Transformacional	.45***	.08	5.98***	< 0.001	[.30, .60]
Chefia	.09	.17	.50	.619	[-.26, .44]
LTrf*Chefia	.17	.22	.75	.454	[-.27, .61]

Nota. *** $p < .001$

Os resultados indicam-nos que o facto de desempenhar um cargo de chefia não modera a relação entre a liderança transformacional e as políticas públicas.

Quadro 4.14 - Resultados do efeito moderador da chefia na relação entre a liderança por gestão ativa e as políticas públicas (H7)

Variáveis	B	SE	t	p	95% CI
L. Gestão Ativa → Recrutamento ($R^2 = .03$; $p < .001$)					

Constante	2.56***	.04	60.24***	< .001	[2.47, 2.65]
L. Gestão Ativa	.18***	.05	3.28***	.001	[.07, .28]
Chefia	.08	.10	.82	.413	[-.11, .27]
LGA*Chefia	-.01	.12	-.08	.940	[-.24, .23]
L. Gestão Ativa → Formação ($R^2 = .02$; $p < .001$)					
Constante	2.99***	.05	62.15***	< .001	[2.89, 3.08]
L. Gestão Ativa	.11*	.06	1.77*	.077	[-.01, .23]
Chefia	.07	.11	.64	.523	[-.14, .28]
LGA*Chefia	-.25*	.13	-1.88*	.061	[-.52, .01]
L. Gestão Ativa → Avaliação ($R^2 = .08$; $p < .001$)					
Constante	2.88***	.05	57.97***	< .001	[2.79, 2.98]
L. Gestão Ativa	.19***	.06	3.07***	.002	[.07, .32]
Chefia	.54***	.11	4.80***	< .001	[.32, .76]
LGA*Chefia	-.04	.14	-.30	.763	[-.32, .23]

Nota. * $p < .10$; *** $p < .01$

Verificou-se que o facto de desempenhar um cargo de chefia, tem um efeito de moderação marginalmente significativo na relação entre a liderança por gestão ativa e a formação ($B = -.25$; $p = .061$).

Para os participantes que não desempenham cargos de chefia, quando comparados com os participantes que desempenham cargos de chefia, a liderança por gestão ativa torna-se relevante para potenciar a sua perceção de uma adequada formação.

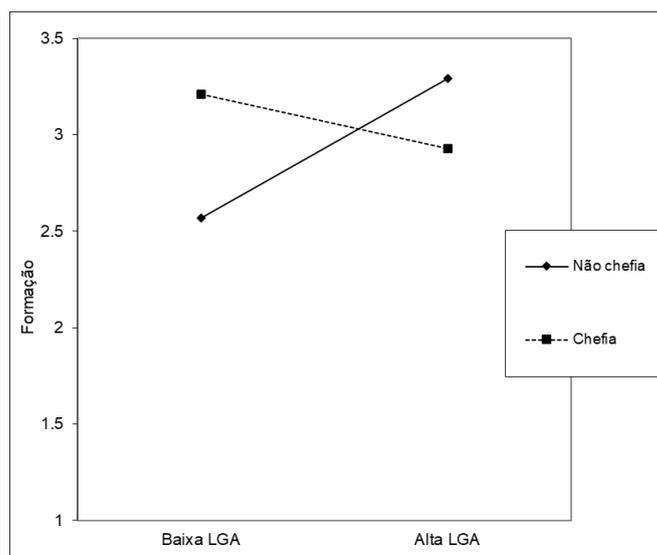


Figura 4.9 – Hipótese 7: Gráfico do efeito moderador da formação e LGA

Quadro 4.15 - Resultados do efeito moderador da chefia na relação entre as recompensas contingentes e as políticas públicas (H7)

Variáveis	B	SE	t	p	95% CI
Recompensas Contingentes → Recrutamento ($R^2 = .05; p < .001$)					
Constante	2.56***	.05	49.44***	< .001	[2.46, 2.66]
Recompensas Contingentes	.25***	.06	4.44***	< .001	[.14, .36]
Chefia	-.15	.14	-1.06	.292	[-.42, .13]
RC*Chefia	.01	.15	.09	.930	[-.28, .31]
Recompensas Contingentes → Formação ($R^2 = .09; p < .001$)					
Constante	3.04***	.06	53.31***	< .001	[2.93, 3.16]
Recompensas Contingentes	.31***	.06	4.93***	< .001	[.18, .43]
Chefia	-.09	.15	-.61	.542	[-.40, .21]
RC*Chefia	-.32*	.17	-1.95*	.052	[-.65, .00]
Recompensas Contingentes → Avaliação ($R^2 = .08; p < .001$)					
Constante	2.86***	.06	48.18***	< .001	[2.75, 2.98]
Recompensas Contingentes	.38***	.06	5.98***	< .001	[.26, .45]
Chefia	.14	.16	.85	.399	[-.17, .45]
RC*Chefia	.10	.17	.57	.572	[-.24, .44]

Nota. * $p < .10$; *** $p < .001$

O facto de o participante exercer um cargo de chefia tem um efeito de moderação marginalmente significativo na relação entre as recompensas contingentes e a perceção de uma adequada formação ($B = -.32$; $p = .052$).

Para os participantes que não desempenham um cargo de chefia, quando comparados com os participantes que desempenham um cargo de chefia, a liderança por recompensas contingentes torna-se relevante para potenciar a perceção de uma adequada formação:

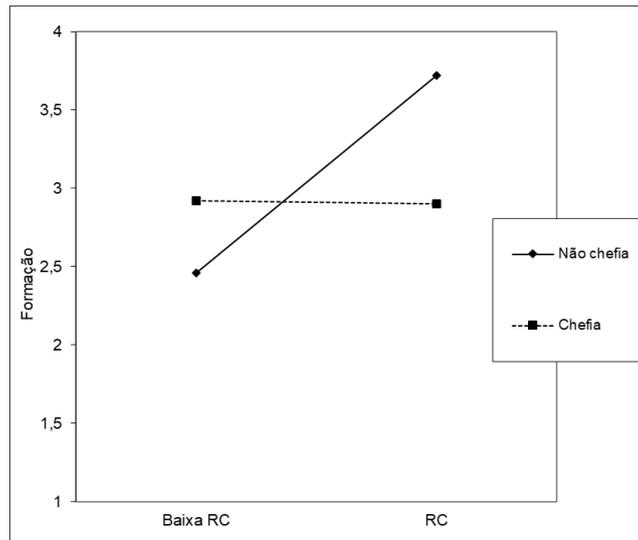


Figura 4.10 – Hipótese 7: Gráfico do efeito moderador da formação e RC

Quadro 4.16 - Resultados do efeito moderador da chefia na relação entre a liderança *laissez-faire* e as políticas públicas (H7)

Variáveis	B	SE	t	p	95% CI
Laissez-faire → Recrutamento ($R^2 = .02; p < .001$)					
Constante	2.77***	.09	28.41***	< .001	[2.57, 2.96]
Laissez-faire	-.18***	.06	-2.86***	.004	[-.30, -.06]
Chefia	-.28	.18	-1.50	.851	[-.63, .09]
LF*Chefia	.37**	.19	1.97**	.049	[.01, .74]
Laissez-faire → Formação ($R^2 = .06; p < .001$)					
Constante	3.44***	.10	32.08***	< .001	[3.24, 3.66]
Laissez-faire	-.36***	.06	-5.30***	< .001	[-.49, -.23]
Chefia	-.43**	.20	-2.10**	.036	[-.82, -.03]
LF*Chefia	.36*	.21	1.76*	.078	[-.04, .77]
Laissez-faire → Avaliação ($R^2 = .10; p < .001$)					
Constante	3.19***	.11	28.37***	< .001	[2.96, 3.41]
Laissez-faire	-.34***	.07	-4.77***	< .001	[-.47, -.20]
Chefia	.16	.21	.75	.454	[-.25, .57]
LF*Chefia	.27	.22	1.26	.207	[-.15, .69]

Nota. * $p < .10$; *** $p < .001$

Os resultados indicam-nos que existe um efeito de moderação, pelo facto de o participante desempenhar ou não um cargo de chefia, na relação entre o estilo de liderança *laissez-faire* e o recrutamento ($B = .37; p = .049$).

Existe também um efeito de moderação, pelo facto de o participante desempenhar ou não um cargo de chefia, na relação entre o estilo de liderança *laissez-faire* e o recrutamento ($B = .36$; $p = .078$).

Para os participantes que desempenham um cargo de chefia, quando comparados com os participantes que não desempenham um cargo de chefia, a liderança *laissez-faire* torna-se relevante para potenciar a percepção de um adequado processo de recrutamento.

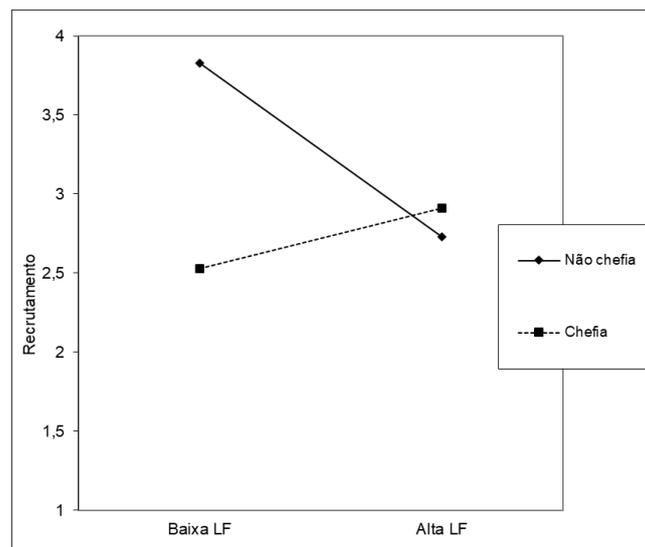


Figura 4.11 – Hipótese 7: Gráfico do efeito moderador da chefia, recrutamento e LF

Para os participantes que não desempenham um cargo de chefia, quando comparados com os participantes que desempenham um cargo de chefia, a liderança por recompensas contingentes torna-se relevante para baixar a sua percepção de uma adequada formação, como podemos verificar na figura seguinte:

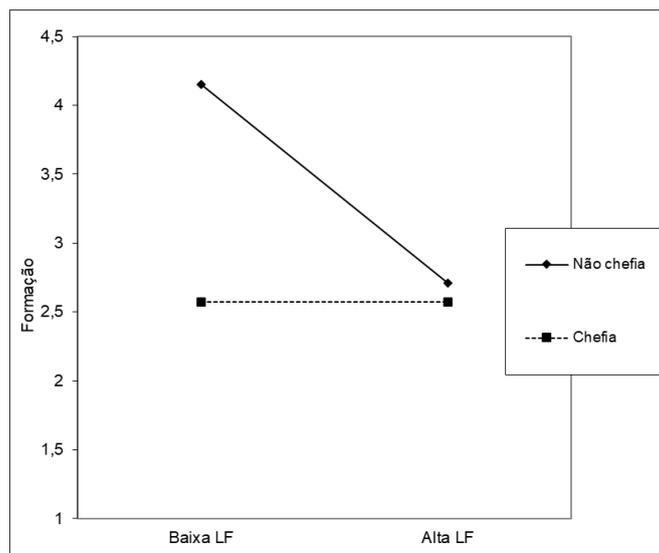


Figura 4.12 – Hipótese 7: Gráfico do efeito moderador da não chefia, RC e formação

Por fim, de modo a sintetizar os resultados das hipóteses formuladas neste estudo elaborou-se a seguinte tabela:

Quadro 4.17 - Síntese dos resultados das hipóteses

	Hipótese	Decisão
Hipótese 1	A percepção da liderança dos dirigentes difere da percepção dos liderados:	Suportada
Hipótese 2	A percepção da liderança dos detentores de cargos de chefia intermédia difere da percepção dos detentores de cargos de chefia superior	Não suportada
Hipótese 3	A percepção da liderança difere consoante a área do organismo onde se insere	Suportada
Hipótese 4	A percepção da aplicação das políticas públicas difere dos líderes para os liderados	Parcialmente suportada
Hipótese 5	A percepção da aplicação das políticas públicas difere consoante a área do organismo onde se insere	Suportada
Hipótese 6	A percepção das políticas públicas é influenciada pelo estilo de liderança	Suportada
Hipótese 7	O facto de ser chefia ou não modera a relação entre o estilo de liderança e as políticas públicas.	Parcialmente suportada

4.7. Percepção de Políticas Públicas

4.7.1. Recrutamento Chefias

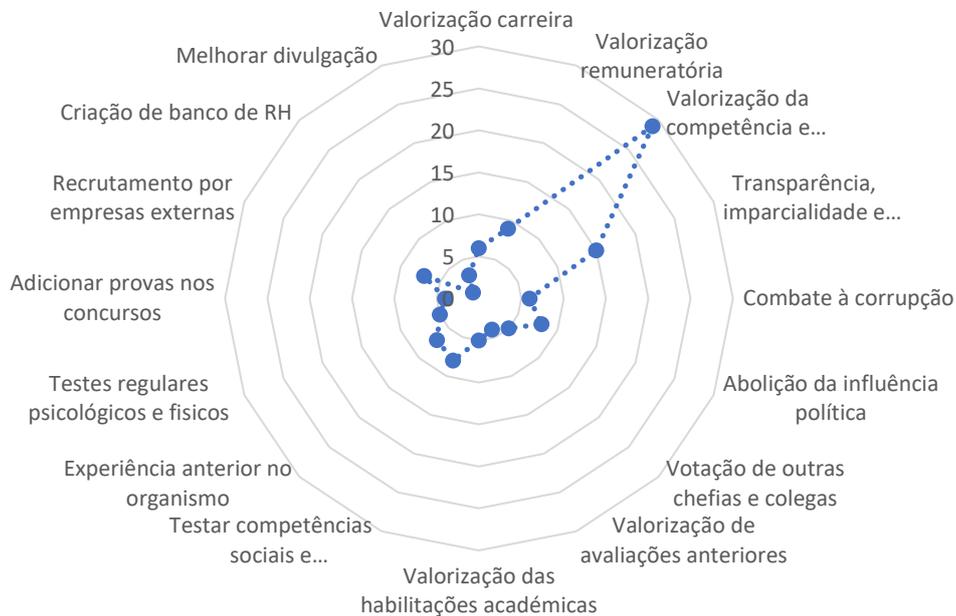


Figura 4.13 – Percepção de PP: Recrutamento de Chefias

Através da análise dos dados podemos perceber que a valorização da competência e experiência foi o aspeto mais mencionado.

A transparência, imparcialidade e celeridade nos concursos foi o segundo aspeto mais mencionado, aqui os inquiridos deram exemplos de como pôr esta ideia em prática, através da realização dos concursos por entidades específicas em condições para tal, ou através da afetação de recursos humanos preparados para o efeito.

A valorização remuneratória, testes de competências sociais e comportamentais, experiência anterior no organismo, concursos realizados por empresas externas, combate à corrupção e valorização da carreira foram também mencionados por vários inquiridos. Nestes dois últimos aspetos, foram dadas sugestões de controle na contratação de amigos e familiares, por exemplo, para combater a corrupção e para valorizar as carreiras era possível: a abertura de novas carreiras, conciliação da vida pessoal, facilitação da mobilidade e o teletrabalho.

De seguida, foi mencionado o processo participativo para o recrutamento de chefias, onde os trabalhadores e restantes chefias tivessem a oportunidade de participar na contratação, através de votação por exemplo.

Salientamos também a menção dos seguintes aspetos: testes regulares psicológicos e físicos (quando se aplique), valorização das habilitações académicas e a adição de mais provas nos

concursos, onde foram dadas algumas sugestões como a reativação do Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP), testes psicotécnicos, inquéritos e existência de um período experimental.

Por fim, a melhoria na divulgação dos concursos e a criação de banco de recursos humanos com competências de liderança também foram mencionadas.

4.7.2. Recrutamento Outros Trabalhadores

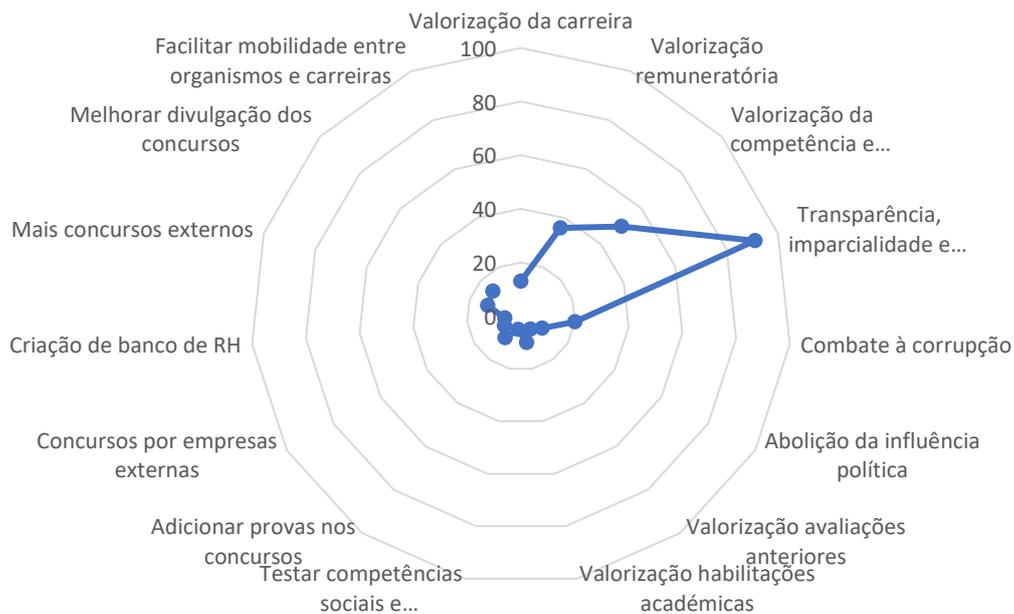


Figura 4.14 - Percepção de PP: Recrutamento Não Chefias

Relativamente ao recrutamento, as respostas dos trabalhadores não detentores de cargos de chefia incidiram em maior número na transparência, imparcialidade e celeridade dos concursos.

De seguida, as características mais apontadas foram a valorização da competência e experiência, a valorização remuneratória e o combate à corrupção. Foi indicado por vários inquiridos que este último aspeto pode ser combatido com a não permissão de contratação de familiares ou trabalhadores com outro tipo de ligações.

A facilitação de mobilidade entre organismos e carreiras e a valorização das carreiras foram também muito abordadas. Neste sentido, foi referido que a abertura de novas carreiras, a conciliação entre o trabalho e a vida pessoal ou o teletrabalho, podem ser impulsionadores desta referida mobilidade e possibilitar que tanto o empregador como o trabalhador sejam produtivos e, ao mesmo tempo, permaneçam motivados pois têm mais tempo para despender em atividades que lhes dão prazer evitando assim o *burnout*.

Por fim, foram também mencionados os seguintes aspetos: abertura de mais concursos externos (pois existem vários concursos, mas, na sua esmagadora maioria, são concursos

internos); melhoria da divulgação nos concursos (que neste momento é feita em Diário da República e na Bolsa de Emprego Público); maior valorização das habilitações académicas para o cargo a que se propõe; abolição da influência política (através, por exemplo, do término dos cargos de nomeação); adição de mais provas nos concursos; valorização das avaliações SIADAP anteriores; realização dos concursos por empresas externas; criação de um banco de recursos humanos para recorrer aquando da contratação para os cargos de chefia e testes regulares de competências sociais e comportamentais.

4.7.3. Formação Chefias



Figura 4.15 - Percepção de PP: Formação de Chefias

Relativamente à formação, a esmagadora maioria dos detentores de cargos de chefias enumeraram a formação em áreas específicas adequadas ao cargo (exemplos: soft skills, gestão conflitos, gestão rh, gestão projetos, contabilidade, finanças, direito, contratação pública, focus group, higiene, segurança e saúde no trabalho, SIADAP, ética e sustentabilidade).

De seguida, as características mais mencionadas foram a obrigatoriedade das ações de formação, a realização de inquéritos aos trabalhadores para definir as formações, o aumento da oferta formativa, a formação permitir o progresso na carreira e o estabelecimento de protocolos com entidades externas.

Também mencionados foram os seguintes aspetos: a criação de um plano individual de formação, a formação ser gratuita, a existência de incentivos financeiros para a frequência de formações, maior disponibilidade financeira dos organismos, a formação ser maioritariamente

online, a formação contínua para cargos de chefia, a reformulação da formação principalmente em gestão e liderança, a formação decorrer durante o horário de trabalho e a criação de um plano nacional de formação por área governativa.

4.7.4. Formação Outros Trabalhadores

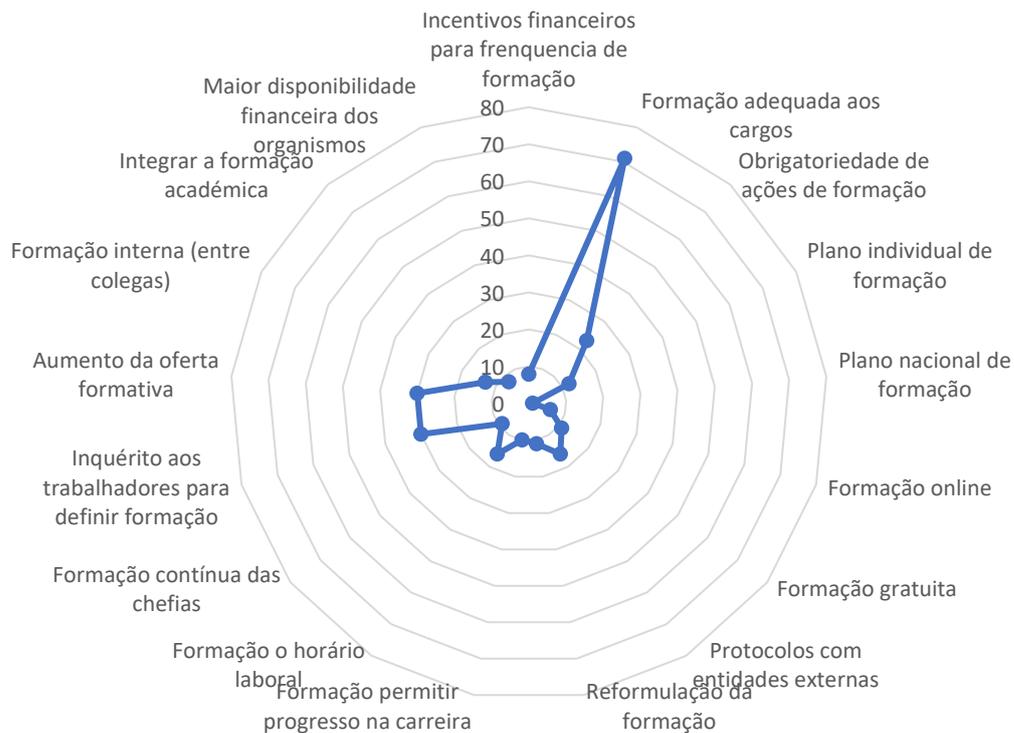


Figura 4.16 – Perceção de PP: Formação de Não Chefias

Para os trabalhadores não detentores de cargos de chefia, o aspeto mais importante sobre as políticas públicas de formação foi a formação em áreas específicas adequadas aos cargos e organismos, de que são exemplos: direito, políticas públicas, inglês, informática, sustentabilidade, recursos humanos, serviço público, motivação, inteligência emocional, saúde mental ou contratação pública.

De seguida, os dois aspetos também importantes, mais mencionados, foram o inquérito aos trabalhadores para definir as formações e o aumento da oferta formativa.

Em terceiro lugar, foram mencionados os seguintes aspetos: obrigatoriedade das ações de formação, estabelecer protocolos com entidades externas (exemplos: universidades), a formação ocorrer no horário de trabalho, a possibilidade de existir formação interna onde os trabalhadores passam conhecimentos entre si e existir um plano individual de formação para cada trabalhador.

Por fim, a reformulação da formação (exemplos: escolher formadores, tornar formação mais atrativa, conteúdos comuns para funções semelhantes e INA deve reformular a oferta), a formação permitir o progresso na carreira, a formação contínua para os cargos de chefia, incentivos financeiros para frequência de formações.

4.7.5. Avaliação Chefias



Figura 4.17 - Percepção de PP: Avaliação de Chefias

Relativamente à avaliação, os inquiridos referiram em maior número a criação da avaliação 360°. De seguida, a revisão do SIADAP (progressão mais rápida de carreira e avaliação passar a ser anual) e a criação de indicadores de cumprimento de objetivos foram os aspetos mais mencionados.

Não tão mencionados, mas igualmente presentes, foram: a abolição de quotas na avaliação, basear a avaliação na orientação para resultados, combate à corrupção/transparência, a criação de prémios de produtividade, aumento da remuneração, a avaliação ter impacto na carreira de origem, a avaliação de outros aspetos (exemplos: espírito de equipa, mérito, integração na missão do organismo), a avaliação se efetuada por empresas externas e a criação de carreiras próprias.

4.7.6. Avaliação Outros Trabalhadores

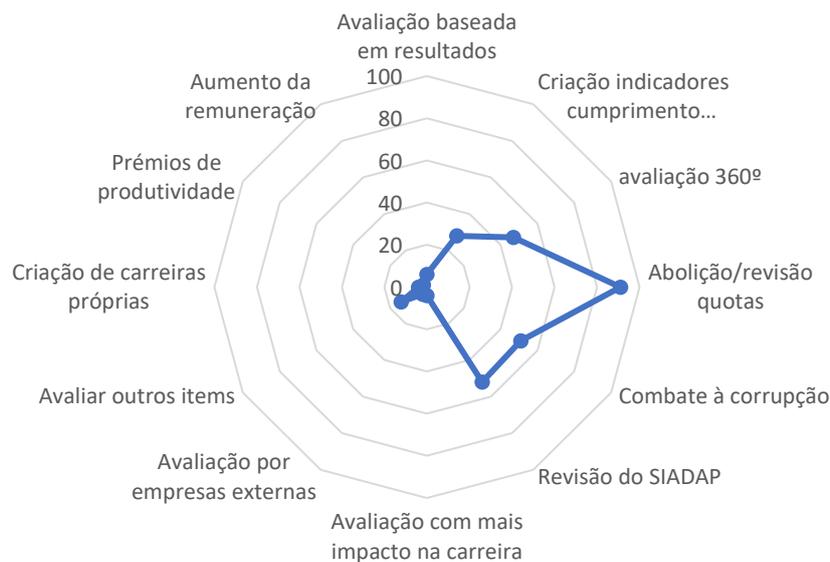


Figura 4.18 - Percepção de PP: Avaliação Não Chefias

Os trabalhadores não detentores de cargos de chefia consideram que o aspecto mais relevante sobre as políticas públicas em matéria de avaliação é a abolição/revisão das quotas. Neste sentido, foi muitas vezes referido que as quotas deveriam existir apenas para atingir o excelente.

De seguida, os aspetos mais mencionados foram a revisão do SIADAP (como por exemplo: progressão de carreira mais rápida, a avaliação passar a ser anual, a simplificação do processo, os objetivos a cumprir serem definidos de acordo com a unidade orgânica onde os trabalhadores se encontram inseridos), o combate à corrupção/aumento da transparência no processo e a avaliação 360°.

Também foram mencionados aspetos como: a criação de indicadores para o cumprimento de objetivos, a avaliação deve abranger outras áreas (trabalho em equipa, mérito, bem-estar, motivação, assiduidade, produtividade, experiência, curriculum vitae, formação e percurso académico).

Menos mencionados, mas também presentes, foram: basear a avaliação na orientação para resultados, a avaliação ter impacto na carreira de origem, a avaliação ser efetuada por empresas externas, a criação de carreiras próprias para dirigentes, acesso a prémios de produtividade e aumento da remuneração.

4.8. Discussão

Este estudo teve como objetivo estudar a associação entre liderança e políticas públicas e se ser líder ou não modera essa relação.

O estilo de liderança predominante nos organismos do estudo é a liderança transformacional, mas a liderança transacional está quase no nível da transformacional, representando uma grande parte dos inquiridos. Por sua vez, a liderança *laissez-faire* é muito pouco representativa.

No que respeita às políticas públicas, a perceção de um recrutamento adequado e transparente, assim como a perceção de uma avaliação transparente encontram-se significativamente abaixo do ponto central da escala. A perceção de formação encontra-se muito próximo do ponto central da escala. Estes resultados indicam que os inquiridos não se encontram satisfeitos com as políticas públicas existentes, em nenhum destes temas, sobretudo no recrutamento, pois numa escala de 1 a 5, todos estão abaixo dos 3 pontos.

No que se refere à perceção de políticas públicas relacionadas com o recrutamento, todas elas se encontram significativamente abaixo do ponto central da escala. Os participantes têm uma perceção muito baixa da adequabilidade e transparência do recrutamento da celeridade e facilitação pela liderança da mobilidade entre organismos, assim como da celeridade e adequabilidade dos concursos. Relativamente às políticas públicas relacionadas com a formação, apenas a adequabilidade da formação ao desempenho das funções foi considerada significativamente abaixo do ponto central da escala. Nas políticas públicas relacionadas com a avaliação de desempenho, apenas a existência de iniciativas promotoras do envolvimento de dirigentes e trabalhadores na autoavaliação do organismo, em sede SIADAP se encontra significativamente abaixo do ponto central na perspectiva dos participantes deste estudo.

Relativamente às hipóteses, em primeiro lugar confirmou-se a hipótese 1, pois ser líder ou ser liderado afeta significativamente o estilo de liderança. Os líderes apresentaram maior perceção de todos os estilos de liderança, exceto o *laissez-faire*. Esses resultados vão ao encontro da literatura (Versiani et al., 2017), cujo estudo encontrou diferenças na perceção de liderança entre líderes e liderados.

A hipótese 2 não foi suportada. O facto de ser detentor de um cargo de chefia intermédia ou um cargo de chefia superior não altera significativamente as perceções dos inquiridos. Estes resultados vão contra o que refere a literatura, pois, segundo Ferris e Rowland (1981), o status do líder afeta as perceções dos trabalhadores sobre o estilo de liderança. Estes resultados podem dever-se ao facto de, na administração pública, em caso de ausência da chefia superior, esta é substituída pela chefia intermédia (eg. férias, baixa médica).

As hipóteses 3 e 5 foram comprovadas, pois foi demonstrado que o organismo onde os participantes trabalham afeta significativamente tanto a perceção do estilo de liderança quanto as políticas públicas. Entre os organismos que se destacam por terem participantes com maior

perceção de liderança e políticas públicas estão o Ministério das Infraestruturas e Habitação e o Ministério da Saúde. Estes resultados podem ser influenciados pelo reduzido número de participantes que trabalham nestes organismos, pois entre os participantes deste estudo apenas 7 trabalham no Ministério das Infraestruturas e Habitação e 5 no Ministério da Saúde.

A hipótese 4 foi apenas parcialmente comprovada uma vez que ser líder ou liderado apenas afetou significativamente a avaliação de desempenho, sendo a perceção do líder significativamente superior à perceção do liderado. Estes resultados vão parcialmente ao encontro do que nos refere a literatura de que o status e comportamento do líder afetam as políticas organizacionais, neste caso as políticas públicas (Ferris & Rowland, 1981). O facto de apenas existirem diferenças estatisticamente significativas no que se refere à avaliação de desempenho pode ser explicado porque neste momento é um fator crítico, embora esteja a ser reformulado.

Como esperado, a hipótese 6 foi comprovada, constámos que todos os estilos de liderança estão significativamente associados às políticas públicas. Esses resultados vão ao encontro do que é afirmado na literatura de que o estilo de liderança pode ser considerado um fator crítico na implementação de políticas públicas (Ndalamba, 2019).

Finalmente, e relativamente à hipótese 7, um efeito moderador foi encontrado. O facto de o participante exercer ou não cargo de chefia modera a relação entre liderança por gestão ativa e formação, a relação entre recompensas e formação, a relação entre liderança *laissez-faire* e formação e a relação entre liderança *laissez-faire* e recrutamento. Como visto entre as políticas públicas, a formação adequada é a que mais se torna sensível.

Relativamente à estatística descritiva das variáveis em estudo verifica-se que, no que se refere ao estilo de liderança, o que foi percecionado com um nível mais elevado foi o estilo de liderança transformacional, seguido das recompensas contingentes. Por sua vez o que teve uma perceção mais baixa foi o estilo de liderança *laissez-faire*.

Quanto às políticas públicas, é a formação que tem uma perceção mais elevada e o recrutamento uma perceção mais baixa. Em relação à formação o item com a perceção mais elevada é “a formação proporcionada é escolhida pelos trabalhadores e não imposta pelo organismo”, o que nos leva a pensar que, neste ponto, as políticas públicas começam a preocupar-se com as necessidades de formação sentidas pelos trabalhadores da função pública. O item do recrutamento com uma perceção mais baixa é “os concursos de recrutamento proporcionados pelos organismos são na sua generalidade céleres e adequados”. Um dos principais entraves ao recrutamento em Portugal prende-se exatamente a celeridade e a adequabilidade dos concursos de recrutamento.

Estes resultados estão de acordo com a literatura, Durrani (2014), indica que a relação entre as políticas públicas organizacionais é positiva com a liderança transacional e negativa com a liderança transformacional. Gadot (2007), descobriu que a política organizacional medeia, parcialmente, o relacionamento entre estilos de liderança e comportamento de cidadania organizacional, desempenho e envolvimento dos trabalhadores.

Tendo em conta que a liderança transformacional é a predominante, o impacto negativo das políticas públicas pode ter sido mediado por este tipo de líderes. Karam & Kitana (2020), no seu estudo que tinha como objetivo identificar qual o estilo de liderança mais apropriado no Setor Público para atingir uma melhor performance, concluíram que a gestão dos líderes transformacionais tem uma maior probabilidade de alcançar a expansão da excelência do que os outros tipos de líderes. Parece que em muitas organizações, especialmente as públicas, a liderança transformacional é mais eficaz do que a liderança transacional (Gadot, 2007). Uma das características essenciais da liderança transformacional é a identificação e articulação de uma visão e a promoção da aceitação dos objetivos do grupo (Kimura, 2012).

Com base nestes resultados, conclui-se que a liderança transformacional pode ter um efeito mediador na perceção de políticas públicas. Porque este tipo de liderança favorece a motivação dos trabalhadores e, conseqüentemente, a perceção de políticas públicas é “amenizada” com a relação favorável que se criou entre o líder, o trabalhador e os objetivos a serem alcançados para favorecer o organismo.

Capítulo 5

Sugestões de Políticas Públicas

Na consequência do trabalho de pesquisa apresentado, considerámos que seria essencial refletir sobre todo o conhecimento adquirido e fornecer um contributo que pudesse ser utilizado por decisores públicos durante a construção de políticas públicas em liderança.

Tendo em conta que o tipo de liderança predominante atualmente na Administração Direta do Estado é a liderança transformacional, consideramos que esta pode ajudar numa transformação da Administração Pública, para a tornar mais célere, transparente, adequada e capaz de superar os desafios com que se depara.

A informação adquirida permitiu uma reflexão muito interessante de como os estilos de liderança podem influenciar as políticas públicas. E conseguimos concluir que esta reflexão pode dar contributos importantes para que, no futuro, se possa melhorar o desempenho dos organismos públicos e, em conjunto, o bem-estar dos trabalhadores em funções públicas. Isto é possível através da criação das condições necessárias para um ambiente motivador e sustentável.

Desta forma, seguem-se várias sugestões de áreas onde consideramos essencial a reformulação ou desenvolvimento de novas políticas públicas. Baseadas nos conhecimentos adquiridos na revisão da literatura de liderança e respetivos conceitos associados, na forma como a Administração Pública funciona internacionalmente e em Portugal, no levantamento das políticas públicas existentes nos países da OCDE, na União Europeia e em Portugal relativamente ao recrutamento, formação e avaliação de dirigentes na Administração Pública e por fim, nos resultados obtidos através do inquérito realizado aos dirigentes e outros trabalhadores em organismos da Administração Pública direta do Estado.

Consideramos de extrema importância que Portugal acompanhe as tendências atuais de países que demonstraram que as técnicas aplicadas obtiveram resultados muito positivos, mas também, fazer as devidas adaptações tendo em conta a realidade do país, com as suas especificidades, forças e fraquezas. E, para além de acompanhar as tendências vencedoras já aplicadas, favorecer a inovação do Setor Público através de ações que façam sentido no contexto português.

5.1. Sugestões de Políticas Públicas: Recrutamento

Tendo em conta as tendências recentes dos países europeus e as características da Administração Pública em Portugal, consideramos que é essencial uma aposta na reformulação de políticas públicas em recrutamento nos seguintes aspetos:

1. Melhorar a atratividade do emprego público
2. Combate ao envelhecimento do emprego público
3. Revisão do estatuto remuneratório dos cargos dirigentes
4. Possibilidade de atribuição de prémios remuneratórios de acordo com os resultados
5. Valorização da competência e experiência no recrutamento
6. A transparência, imparcialidade e celeridade nos concursos
7. Combate à corrupção

5.1.1. Melhorar a atratividade do emprego público

O primeiro aspeto a ter em conta relativamente ao recrutamento, é a atratividade do emprego público.

Como mencionado na página 43, a taxa de emprego público comparada com a totalidade do emprego em Portugal é das mais baixas da União Europeia. A tendência dos países nórdicos é a de uma grande percentagem do emprego ser público, chegando em alguns casos aos 30%. Por isto, alguns Estados-Membros tomaram medidas proativas para aumentar a atratividade do setor público. No quadro apresentado na página 44, podemos verificar várias das iniciativas para promover a atratividade do Setor Público implementadas por países da União Europeia.

Torna-se essencial para Portugal implementar medidas de recrutamento e retenção de talentos e aumento da motivação, com especial atenção nas competências digitais como um pré-requisito, assim como a avaliação de valores sociais e de sustentabilidade, e a aproximação com os recrutamentos utilizados no setor privado.

5.1.2. Combate ao envelhecimento do emprego público

Como analisado na página 80, a maior parte dos países enfrenta desafios relacionados com as alterações demográficas e o envelhecimento da população na Administração Pública. E este problema está muito presente em Portugal. Na página 125 podemos verificar que a idade média da população que participou neste estudo é de 49 anos. E a média de antiguidade na função é de 13 anos.

Motivar as gerações mais jovens a ingressarem na função pública é uma prioridade para a qual o governo português já tem vindo a tomar medidas. A Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023 mencionada na página 63 é um exemplo disso, pois pretende a criação de uma Administração Pública baseada em conceitos recentes como a inovação, sustentabilidade, modernização, transversalidade, inclusão, transparência e a robustez.

No eixo “Investir nas Pessoas”, é apresentada a necessidade de satisfazer necessidades básicas de integração nas organizações e de política salarial. Mas é também necessário considerar as condições dos ambientes de trabalho, assim como o desenvolvimento das competências pessoais e profissionais. A combinação destes investimentos propiciará as condições para a motivação e o envolvimento ativo no funcionamento da Administração Pública.

Para atrair jovens talentos, e dar à Administração Pública uma “lufada de ar fresco”, esta necessita possuir uma série de características que são exigências de profissionais competentes e conhecedores. Capaz de criar um envolvimento saudável com o cidadão e a sociedade.

5.1.3. Revisão do estatuto remuneratório dos cargos dirigentes

No questionário efetuado aos inquiridos deste estudo, sobre quais os aspetos a melhorar relativamente às políticas públicas existentes sobre o recrutamento dos cargos de chefia, a valorização remuneratória foi o terceiro aspeto mais mencionado pelos líderes e igualmente o terceiro aspeto mais mencionado pelos não detentores de cargos de chefia que responderam ao inquérito. Este aspeto vem reforçar a sua importância, para que os trabalhadores se sintam valorizados e inseridos num sistema justo.

Como indicado na página 46, Portugal está entre os países da União Europeia que paga menos aos trabalhadores da Administração Central do Estado. E, embora a diferença entre os salários no privado e no público para cargos com escolaridade mais baixa possa não ser significativa, quando falamos em cargos de chefia, o privado pode tornar-se muito mais atrativo. É frequente verificar funcionários públicos detentores de cargos de chefia a rescindirem o contrato ou a pedirem licença sem vencimento para assumirem cargos no setor privado, onde a remuneração é muito superior.

Neste sentido, é essencial atualizar o estatuto remuneratório do pessoal dirigente, para criar cargos mais atrativos e que as tentativas de retenção de talento na Administração Pública

possam ter mais sucesso e este talento não transite para o privado por este ter condições salariais mais atrativas.

5.1.4. Possibilidade de atribuição de prémios remuneratórios de acordo com os resultados

Como mencionado na página 46, a pressão económica e do mercado de trabalho fez com que os países da União Europeia adotassem acordos salariais flexíveis para competir melhor com o setor privado, como é exemplo o pagamento consoante o desempenho.

E analisámos que há uma tendência para a aproximação da Administração Pública à gestão privada, não só na adoção de um sistema de gestão por objetivos, mas também que esse sistema permita um regime de recompensas quando esses objetivos são atingidos.

E como são exemplo alguns países da UE, a não implementação de avaliações de desempenho têm um impacto negativo na produtividade.

Desta forma, a possibilidade de atribuição de um prémio remuneratório quando forem atingidos determinados objetivos, à semelhança de outros países da União Europeia, pode ser uma estratégia válida quando devidamente implementada e controlada.

5.1.5. Valorização da competência e experiência no recrutamento

Foi o primeiro aspeto mais mencionado pelos dirigentes e o segundo pelos outros trabalhadores no questionário.

Assim, o estilo transformacional coloca o líder no centro como a figura central - a pessoa carismática em torno de quem ocorrem mudanças e, conseqüentemente, as inovações (e desempenho). Inovações na perspetiva transformacional estão, portanto, relacionadas com fortes líderes carismáticos que têm a tarefa de iniciar a mudança e, assim, fazer a diferença para a organização.

O facto da competência e experiência serem as características mais mencionadas transparece a necessidade de recrutamento de profissionais qualificados para determinadas tarefas. E enfatiza fortemente as características carismáticas dos líderes transformacionais e como estes líderes devem mudar a organização, e as pessoas, para poderem alcançar os seus objetivos. Para isto, como indicado na página 21, os líderes necessitam reconhecer a necessidade de mudança e inovação, e conseguir implementar as mudanças e, ao mesmo tempo, motivar as pessoas dentro da organização.

5.1.6. A transparência, imparcialidade e celeridade nos concursos

Foi o segundo aspeto mais mencionado pelos dirigentes e o primeiro pelos restantes trabalhadores no questionário. Aqui os inquiridos deram exemplos de como pôr esta ideia em prática, através da realização dos concursos por entidades específicas em condições para tal, ou através da afetação de recursos humanos preparados para o efeito.

É frequente os concursos públicos demorarem vários meses em todas as suas fases como referido na página 86. De acordo com a lei n.35/2014 de 20 de junho, os concursos públicos de recrutamento obedecem a várias regras. A lei também define que tipo de provas devem ser realizadas, sendo que a entrevista psicológica e a prova escrita de conhecimentos são obrigatórias.

A forma como as provas de conhecimentos são construídas é muito importante para demonstrar a transparência de determinado concurso. Provas com perguntas de desenvolvimento, por exemplo, são suscetíveis de uma grande subjetividade na sua correção. A validade do que é escrito em provas com perguntas de desenvolvimento pode variar consoante a pessoa que a corrija.

É um dever garantir que as provas sejam construídas em sistemas que não permitam a subjetividade do avaliador, como são exemplo as provas de escolha múltipla. E para além do tipo de provas, devem existir equipas diferentes ao longo do processo: uma equipa coordena o concurso, outra equipa sem contacto com a primeira constrói a prova e ainda outra equipa corrige a prova. E nunca, neste processo, o nome do concorrente poderá aparecer no enunciado da prova, a equipa que corrige não sabe a quem pertence cada teste, devendo ser utilizado um código para cada concorrente, apenas acessível a uma equipa específica.

O concurso CEAGP, revogado há alguns anos, foi durante décadas o concurso de excelência para a entrada de profissionais qualificados na Administração Pública. Este concurso, mencionado por alguns inquiridos, respeitava várias regras da transparência aqui referidas: os profissionais que davam a formação de preparação para o concurso eram diferentes dos que construíam a prova. Existiam vários profissionais convidados a apresentar perguntas, que eram selecionadas por uma equipa diferente dos formadores. As perguntas obedeciam a uma escolha múltipla e o nome do formando não aparecia no enunciado do teste quando este ia para correção.

Embora cada ministério possa efetuar a sua contratação, deveriam existir regras específicas a ser respeitadas em cada concurso. E outra solução seria a criação de uma equipa especializada cuja função fosse exclusivamente supervisionar os concursos de ingresso à Administração Pública.

5.1.7. Combate à corrupção

Foi dos aspetos mais mencionados pelos inquiridos. Foi indicado por vários inquiridos que este último aspeto pode ser combatido com a não permissão de contratação de familiares ou trabalhadores com outro tipo de ligações.

5.2. Sugestões de Políticas Públicas: Formação

Tendo em conta as tendências recentes dos países europeus e as características da Administração Pública em Portugal, consideramos que é essencial uma aposta na reformulação de políticas públicas em formação nos seguintes aspetos:

- (1) – Formação incidir em áreas específicas adequadas ao cargo
- (2) - Realização de inquéritos aos trabalhadores para definir as formações
- (3) – Aumento da oferta formativa
- (4) - Formação académica ser valorizada para progressão de carreira
- (5) – Estabelecimento de protocolos com entidades externas

5.2.1. Formação incidir em áreas específicas adequadas ao cargo

Relativamente à formação, a esmagadora maioria dos detentores de cargos de chefias enumeraram a formação em áreas específicas adequadas ao cargo (exemplos: soft skills, gestão conflitos, gestão RH, gestão projetos, contabilidade, finanças, direito, contratação pública, focus group, higiene, segurança e saúde no trabalho, SIADAP, ética e sustentabilidade).

Como mencionado na página 16, a gestão de recursos humanos é um conceito que na literatura atual, tem uma ligação muito forte à liderança. Estes dois conceitos estão altamente relacionados na medida em que, para o desempenho organizacional é necessária uma compreensão mais abrangente de aspetos chave como o indivíduo, os comportamentos e as suas atividades, e de como estes podem criar o ambiente para os sistemas de “*design thinking*” necessários para criar valor na organização e para os vários *stakeholders*.

Neste sentido, pode ser dito que o líder necessita possuir um conjunto de conhecimentos, habilidades, traços, motivos, atitudes e valores, essenciais para o desenvolvimento pessoal e a participação bem-sucedida de cada pessoa numa organização. O que significa ser o comportamento necessário para atingir um determinado nível de desempenho. Desta forma, a capacidade de gerir competências numa organização, tarefa que se espera de um líder, requer que o mesmo tenha competências específicas para o seu desempenho. E para se conseguir atingir um determinado nível de desempenho, a formação específica é essencial.

O INA promove vários cursos neste sentido (página 97), mas, embora eles existam, não quer dizer que todos os líderes os consigam frequentar ou que o seu programa curricular seja suficiente ou o mais indicado para cada líder.

5.2.2. Realização de inquéritos aos trabalhadores para definir as formações

Como indicado na página 22, vários estudos forneceram fortes evidências sobre a correlação entre liderança transformacional e aprendizagem organizacional. Uma organização que aprende é uma organização moderna que inspira um comportamento organizacional inovador e orientado para o crescimento e é caracterizada pelo respeito em todas as ações tanto da liderança quanto de seus membros.

A inovação contribui para a competitividade empresarial, o desempenho económico e o ambiente sustentável, na era da Internet, a inteligência da inovação é transferida através das fronteiras e idiomas a um ritmo sem precedentes, mas a capacidade de se beneficiar dele parece tornar-se mais divergente entre diferentes corporações e países.

Cada organismo realiza o levantamento das necessidades e envia para o INA, através de um plano de formação devidamente orçamentado. Mas será que este plano corresponde às necessidades reais de cada trabalhador? Será que nos organismos os trabalhadores são ouvidos nesta matéria e têm a possibilidades de escolher, entre os cursos disponíveis, quais os que mais o beneficiam?

Para que esta situação fosse justa, deveria sim existir um plano de formação criado pelo organismo, mas dentro deste existir uma verba para formações que os trabalhadores considerassem relevantes. Porque atualmente, caso estes queiram participar em formações extraplano mesmo sendo essenciais para o seu trabalho, esta terá que ser paga por si (página 95).

5.2.3. Aumento da oferta formativa

Este foi um dos aspetos mais mencionados no inquérito pelos dirigentes e restantes trabalhadores. Como referido na página 94, cabe ao INA a coordenação da formação em toda a Administração Pública. Este tem o poder de definir as formações de acordo com as necessidades enviadas por cada organismo.

Mas a realização dos cursos depende sempre do número de participantes e também da adaptação de cada trabalhador ao horário correspondente. A facilitação de utilização de novas tecnologias

permitiu que alguns cursos sejam ministrados à distância, o que favorece a participação dos trabalhadores.

As formações ministradas pelo INA, naturalmente correspondem a áreas importantes para o trabalho na Administração Pública, mas, se conseguem abranger a imensidão de assuntos necessários, não sabemos.

Neste sentido, o inquérito aos trabalhadores, como referido anteriormente, poderia ser uma boa forma de averiguar se as áreas de formação são as adequadas e suficientes. Assim ir-se-ia ao encontro das necessidades dos organismos, mas também, respeitando as necessidades dos trabalhadores.

5.2.4. A formação académica ser valorizada para progressão de carreira

Recentemente, os técnicos superiores assistiram a uma progressão de carreira para quem possui doutoramento. Através do DL n.º 51/2022, de 26 de julho, o trabalhador com vínculo de emprego público, integrado na carreira geral de técnico superior, que tenha ou venha a obter o grau de doutor é posicionado na 4.ª posição remuneratória, nível 23 da tabela remuneratória única ou na posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que se encontra, quando já esteja posicionado na 4.ª posição remuneratória ou superior.

Esta medida vem dar valor à formação e capacitação da administração pública. E deveria ser implementada, de forma semelhante, aos cargos de chefia. Pois, de momento, apenas se aplica à carreira de técnico superior, não havendo referência de qualquer alteração se o mesmo estiver em comissão de serviço, a desempenhar um cargo de chefia intermédia ou superior.

Nas respostas dos inquiridos sobre a formação em liderança, os líderes mencionaram em 5.º lugar que a formação deveria poder permitir a progressão na carreira. E os outros trabalhadores mencionaram este aspeto em terceiro lugar.

5.2.5. Estabelecimento de protocolos com entidades externas

Ao nível da União Europeia, muitos países (Bulgária, Alemanha, Grécia, França, Croácia, Chipre, Letónia, Hungria, Áustria, Roménia, Finlândia) têm agências/institutos nacionais separados para a formação da função pública. O tipo de organização varia substancialmente, sem tendência clara ou melhor prática observável (página 94).

Assim como existe o protocolo com várias universidades para a formação dos cursos de dirigentes CAGEP, FORGEP e CADAP (página 96), também poderia existir um protocolo com entidades capacitadas para fornecer formações específicas se tal se justificasse.

5.3. Sugestões de Políticas Públicas: Avaliação

Tendo em conta as tendências recentes dos países europeus e as características da Administração Pública em Portugal, consideramos que é essencial uma aposta na reformulação de políticas públicas em avaliação nos seguintes aspetos:

- (1) Reformulação do SIADAP
- (2) Criação da avaliação 360°
- (3) Revisão das carreiras de chefia
- (4) Promover a autonomia dos trabalhadores
- (5) Encontrar novas formas (digitais) de controlo do desempenho

5.3.1. Reformulação do SIADAP

Tem vindo a ser objeto de negociação entre os sindicatos dos trabalhadores da Administração Pública e os membros do governo responsáveis, a reformulação do SIADAP. Este aspeto retrata a emergência desta reformulação e o descontentamento dos trabalhadores.

Estão em cima da mesa propostas para que o SIADAP 3 volte a ser anual (possibilitando uma progressão de carreira num período máximo de 5 anos, ao contrário do período de 10 anos atual). Assim como outras melhorias, por exemplo, a revisão das quotas para a nota excelente. Esta e outras medidas deverão entrar em vigor em 2025.

Para os dirigentes, o governo propõe enquadrar nas quotas dos dirigentes as chefias equiparadas a dirigentes, como por exemplo os chefes de equipa ou gestores de projetos, que atualmente entram na quota dos trabalhadores. Espera-se que a reformulação do SIADAP traga estas e outras medidas para que os dirigentes se sintam reconhecidos e apoiados no seu trabalho.

Essencialmente, no campo da avaliação de dirigentes, os inquiridos apontaram que os aspetos mais importantes a serem revistos são: a criação da avaliação 360°, a revisão do SIADAP (progressão mais rápida de carreira e avaliação passar a ser anual) e a criação de indicadores de cumprimento de objetivos.

Consideramos, após análise de toda a informação pertinente nesta matéria, que o processo avaliativo deveria ser anual, mas ao mesmo tempo simplificado, pois para um dirigente, com uma equipa grande e com várias entradas e saídas, a avaliação passar de bienal para anual vai trazer mais trabalho. Se o processo avaliativo sofrer algumas alterações, este não ocupará demasiado tempo ao dirigente, para este poder gerir o seu horário e todas as suas tarefas.

Assim como as quotas necessitam de revisão, se o objetivo é promover a atratividade do setor público, os dirigentes necessitam sentir que a progressão de carreira é justa, a par de condições de trabalho adequadas e de salários equivalentes às funções.

5.3.2. Criação da avaliação 360°

A avaliação 360° pode trazer mais burocracia e constrangimentos ao processo avaliativo, mas pode também trazer contributos importantes e valiosos.

Como referido na página 19, as organizações estão constantemente a tentar melhorar a sua estrutura e, para atingir os fins a que se propõem, as organizações devem ser totalmente informadas quanto aos fatores humanos e outras condições que possam representar formas eficientes de fazer essas melhorias. O ciclo avaliativo é um processo em constante mudança, tendo em conta a complexidade dos contextos atuais, que é gerir em governança.

A avaliação 360° pode permitir que novos decisores possam trazer ao processo informações valiosas que de outra forma não seriam possíveis. Por exemplo, se o trabalhador for um líder com sólidos conhecimentos, mas socialmente ter algumas lacunas que afetem o seu desempenho e a sua relação com os seus liderados e os seus colegas, este tipo de avaliação pode evidenciar a necessidade de melhoria das suas competências sociais.

Desta forma, uma avaliação efetuada pelos pares ou outros elementos para além do seu superior hierárquico, pode transparecer as competências sociais do trabalhador, que de outras formas, não seriam espelhadas em sede avaliativa.

5.3.3. Revisão de carreiras de chefia

Como referido na página 20, apesar de anos de prática e pesquisa em liderança, para alguns autores, ainda não há um número razoável de teorias coerentes para os líderes seguirem e que irão prever o sucesso. Pelo contrário, a tarefa de liderança em todos os níveis organizacionais parece estar a ficar cada vez mais difícil, talvez por ser dado aos líderes demasiado crédito pelo sucesso e fracasso organizacional.

Sabemos que os dirigentes, no início da sua comissão de serviço e no quadro das suas competências legais, negociam com o respetivo avaliador a definição dos objetivos, quantificados e calendarizados, a atingir no decurso do exercício de funções, bem como os indicadores de desempenho aplicáveis à avaliação dos resultados.

As competências são escolhidas, mediante acordo entre avaliador e avaliado, prevalecendo a escolha do superior hierárquico se não existir acordo, de entre as constantes em lista aprovada por portaria do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública. O dirigente máximo do serviço, ouvido o Conselho Coordenador da Avaliação, pode estabelecer, por despacho, as competências a que se subordina a avaliação dos dirigentes intermédios, escolhidas de entre as constantes na lista referida anteriormente.

Parece-nos que pode ser injusto, caso não se chegue a um acordo, que o dirigente superior possa “impor” as competências a avaliar. Porque, como referido na página 110, a avaliação do desempenho dos dirigentes pode ter como consequência a não renovação ou cessação da respetiva comissão de serviço. Desta forma, a atribuição da menção de Desempenho Inadequado constitui fundamento para a cessação da respetiva comissão de serviço.

A forma como os dirigentes são avaliados deve refletir não só o seu desempenho, mas salvaguardar que o fracasso seja analisado de forma a perceber as razões e se, de facto, o dirigente foi responsável pelo mesmo ou se existiram outros fatores influenciadores.

5.3.4. Promover a autonomia dos trabalhadores

Tendo em conta que os resultados do estudo demonstraram que a liderança transformacional é a predominante atualmente, e como referido na página 5, numa cultura altamente inovadora e positiva frequentemente existem líderes transformacionais, que se baseiam em premissas como: as pessoas são de confiança e têm um propósito; cada um consegue dar um contributo único; e problemas complexos são resolvidos no nível mais baixo possível.

Na literatura encontramos referência de que os líderes que constroem este tipo de culturas organizacionais e as articulam com os seguidores, normalmente exibem um sentido de visão e propósito. Estes alinham os outros com a sua visão e fornecem-lhes o poder de responsabilidade por atingir a visão. Estes líderes facilitam e ensinam os seus seguidores. Favorecem uma cultura de mudança criativa e crescimento, tomam a responsabilidade pelo desenvolvimento dos seus seguidores. Neste sentido, os seus seguidores trabalham sobre a ideia de que todos os membros organizacionais devem ser desenvolvidos até ao seu potencial máximo.

Dar mais autonomia aos trabalhadores pode ser uma forma de motivá-los, como analisado na página 14. Os líderes devem promover a associação positiva dos trabalhadores através de uma liderança eficaz, porque a liderança é um dos elementos mais importantes que contribuem para o envolvimento dos trabalhadores no trabalho e, conseqüentemente, extremamente importante para criar um bem-estar incentivador no local de trabalho e aumento da motivação.

Relativamente à performance organizacional, como indicado na página 19, com base no importante papel das organizações e seus líderes no trabalho, é necessário ter em conta a perspectiva dos trabalhadores, pois pode levar ao aumento da produtividade, bem-estar, satisfação e envolvimento. Caso contrário, pode ser criado um ambiente de trabalho ameaçador para os mesmos.

Foi referido na página 25 que vários estudos demonstraram que o tipo de liderança tem um papel considerável no nível de envolvimento do trabalhador e na criação de uma atmosfera conveniente ao trabalho e ao bem-estar. Desta forma, o estilo de liderança pode afetar direta ou indiretamente a satisfação no trabalho.

5.3.5. Encontrar novas formas (digitais) de controlo do desempenho

A criação de indicadores de cumprimento de objetivos foi o terceiro aspeto mais mencionado pelos dirigentes no inquérito efetuado sobre a perceção de políticas públicas em avaliação.

Como estudado na página 59 o trabalho à distância é, cada vez mais, uma realidade presente nos organismos tanto públicos como privados. A adoção de práticas como o teletrabalho, ou um regime misto, permitem aos trabalhadores uma melhor gestão da vida profissional e familiar, a par de muitos outros benefícios.

Durante a obrigatoriedade do regime de teletrabalho na pandemia, as áreas onde houve mais impacto para a liderança foram: a distribuição de tarefas, a falta de material para o teletrabalho e a gestão de funções não compatíveis com o teletrabalho. Ressalva-se aqui a importância do investimento, por parte dos organismos, nas ferramentas tecnológicas adequadas para o desempenho das funções de cada trabalhador.

Dados recentes relativamente à produtividade em teletrabalho, revelam que: 42% dos líderes indicou que esta se manteve. 24% indicou que esta diminuiu, e 34% indicou que esta aumentou. Em 72% dos organismos, apenas 0% a 25% dos trabalhadores se encontravam em teletrabalho em maio de 2022, e 21% dos organismos tinha 50% ou mais dos seus trabalhadores em teletrabalho. Estes dados representam uma percentagem bastante significativa de trabalhadores em regime de teletrabalho nos organismos da administração direta do Estado.

Mas para tal, é essencial a regulamentação (Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro), e através da adaptação dos líderes a esta nova realidade, é possível permitir que a produtividade se mantenha, ou, em muitos casos, aumente (estatísticas da produtividade em teletrabalho).

Como referido na página 14, a liderança transformacional funciona em torno de uma capacidade do líder para interagir, entender e apoiar os trabalhadores para além da troca de comunicação padrão entre líder e o seguidor. Neste sentido, e em contextos complexos como o teletrabalho, os líderes podem assumir papéis como o de facilitador, mentor e inovador, dependendo das condições situacionais e dos indivíduos.

CONCLUSÃO

Consideramos que os objetivos do estudo foram cumpridos.

No capítulo 1 foi efetuada uma análise da liderança e dos seus tipos. Assim como, dos conceitos relevantes e que atualmente mais se relacionam, para melhor entender o conceito de liderança. Podemos concluir que, através desta pesquisa de conceitos que foi efetuada, foi possível perceber o grau de complexidade da liderança e o quanto esta se relaciona com inúmeros fatores externos, que podem ser explicados através da análise dos conceitos apresentados.

No capítulo 2 tivemos como objetivo efetuar uma descrição da Administração Pública e das políticas públicas, em Portugal e no mundo. Para tal, foi caracterizada a Administração Pública Portuguesa, como esta surgiu e evoluiu, para melhor compreender as suas características atuais. E, para melhor contextualizar a Administração Pública em Portugal, efetuámos uma análise de vários aspetos na Administração Pública de outros países, no contexto da OCDE e da União Europeia. Neste mesmo capítulo, foi efetuada uma descrição do conceito de políticas públicas, e uma contextualização acerca das políticas públicas existentes no contexto da OCDE e UE. Assim como, foram analisadas as políticas públicas implementadas sobre liderança na administração pública em Portugal, em matéria de recrutamento, formação e avaliação de detentores de cargos de chefia. Podemos concluir que, através do conhecimento adquirido no capítulo 2, as políticas públicas em liderança implementadas atualmente em Portugal, sofrem muitas influências de outros países no contexto europeu e também da forma como a Administração Pública está estruturada em Portugal.

No capítulo 3 foi apresentado o plano de investigação do estudo. Poderíamos ter escolhido um caminho diferente entre os vários disponíveis, mas optámos por seguir o que nos fez mais sentido, pensando sempre em primeiro lugar, na relevância que este estudo poderia ter e quais os contributos que poderia fornecer às Políticas Públicas.

No capítulo 4 foi efetuada a análise dos resultados obtidos, sendo possível concluir que o estilo de liderança predominante nos organismos do estudo é a liderança transformacional, mas a liderança transacional está quase no nível da transformacional, representando uma grande parte dos inquiridos. Por sua vez, a liderança *laissez-faire* é muito pouco representativa.

No que respeita às políticas públicas, a perceção de um recrutamento adequado e transparente, assim como a perceção de uma avaliação transparente encontram-se significativamente abaixo do ponto central da escala. A perceção de formação encontra-se muito próximo do ponto central da escala. Estes resultados indicam que os inquiridos não se

encontram satisfeitos com as políticas públicas existentes, em nenhum destes temas, sobretudo no recrutamento, pois numa escala de 1 a 5, todos estão abaixo dos 3 pontos.

No capítulo 5 apresentámos várias sugestões de reformulação ou criação de políticas públicas. Consideramos este exercício de extrema relevância para os legisladores e respetivos organismos. Para promover uma melhoria no funcionamento dos organismos da Administração Pública direta do Estado, é necessário que o governo implemente medidas específicas, algumas sugeridas neste capítulo, que já foram implementadas com sucesso em outros países com características semelhantes a Portugal.

Espera-se que esta análise contribua com o conhecimento necessário para ajudar os decisores políticos a tomar as decisões mais corretas e sensatas para melhorar as condições dos trabalhadores em funções públicas e, conseqüentemente, o desempenho dos organismos.

Limitações do Estudo

Este estudo possui várias limitações. Sendo as mais relevantes: restrição à Administração Pública direta do Estado, restrição à população inquirida e respetivos organismos, restrição ao tipo de matéria estudada e restrição à informação disponível, o questionário e o facto de ser um estudo transversal.

Relativamente à restrição à Administração Pública direta do Estado, sabemos que esta é a que melhor representa o poder político e a respetiva aplicação de políticas públicas, precisamente por obedecer a regras muito restritas que só a ela se aplicam. Mas, seria interessante efetuar uma análise comparativa entre os vários tipos de administração, ou mesmo entre a Administração Pública no seu todo e o Setor Privado. Iríamos com toda a certeza, obter resultados ricos e interessantes relativamente ao tipo de liderança e de perceção de políticas públicas.

Relativamente à restrição à população inquirida e respetivos organismos, tendo em conta a dimensão da Administração Pública direta do Estado, embora se tenha obtido uma amostra representativa de quase todas as áreas, o inquérito incidiu sobre menos de 1% da população total. Outro aspeto a salientar é o facto de o número de respostas obtidas diferir muito de organismo para organismo. Como exemplo poderemos referir que no Ministério da Educação temos 139 participantes e no Ministério dos Assuntos Parlamentares apenas um participante.

Este facto, pode enviesar os resultados, pois tendo um universo de resposta superior, poderia alterar as respostas e conseqüentes perceções. Pensamos ter um retrato fidedigno, mas somente com um estudo mais abrangente poderíamos ter certeza exata de tal facto.

Sobre a restrição ao tipo de matéria estudada, esta reflete as escolhas que tiveram que ser feitas ao longo deste estudo. Existiriam várias outras matérias passíveis de estudo, mas como em qualquer estudo, foram selecionadas as matérias consideradas mais relevantes e que poderiam ser relacionadas, e através da análise dessa relação, fornecer conhecimento científico pertinente e passível de ser utilizado.

Tendo em conta a restrição à informação disponível, identificámos constrangimentos ao longo do estudo. Desde a não existência de informações sobre determinados temas até à dispersão de matérias que tornaram difícil a sua análise. Por exemplo, mesmo após vários pedidos, não conseguimos obter mais informações sobre as estatísticas de formação do INA, assim como dos programas de vários cursos, ou a elevada dispersão de legislação em Portugal, que dificulta a análise de determinados temas.

Na parte quantitativa deste estudo poderemos referir como principal limitação o facto de ser um estudo transversal, o que não nos permite estudar relações causais. Para podermos testar relações causais seria necessário efetuarmos um estudo longitudinal. Outra das limitações neste capítulo, diz respeito ao facto de terem sido utilizados questionários de autorrelato, o que pode ter levado ao enviesamento dos resultados. Para reduzir o impacto da variância do método comum seguiram-se várias recomendações metodológicas e estatísticas recomendadas por Podsakoff et al. (2003).

Sugestões para Futuras Investigações

Após a realização do presente estudo, encontrámos várias sugestões para futuras investigações, são elas: a exploração dos dados adquiridos nos resultados e a exploração de outros dados, tendo como base o mesmo público-alvo ou outro.

Sobre a exploração de dados adquiridos nos resultados, poderia ser feita uma análise mais aprofundada do tipo de liderança nos organismos que representam uma área dentro da Administração Pública direta. Esta análise poderia permitir a comparação entre os estilos de liderança predominantes nas diferentes áreas.

A mesma análise poderia ser efetuada tendo em conta as características dos liderados, como o género, a idade e a antiguidade na função, assim como outros que poderiam ser criados. Nesta análise, poderíamos verificar qual o estilo de liderança que mais se associa ao género, idade ou antiguidade, demonstrando por exemplo, que a experiência pode ser um fator decisivo do tipo de liderança. Ou que a área do organismo onde os líderes se encontram a desempenhar funções pode influenciar o tipo de liderança.

Esta análise também poderia aplicar-se à percepção de políticas públicas. Por exemplo, a relação entre o género e a percepção de políticas públicas ou entre a idade e a percepção de políticas públicas. Aqui conseguiríamos perceber até que ponto determinadas características pessoais dos inquiridos poderiam influenciar a sua percepção. E, nesta relação, também poderíamos verificar se a área do organismo tem ou não um efeito mediador.

Por outro lado, se explorássemos outros dados, como a produtividade ou a motivação dos trabalhadores, poderíamos estabelecer uma relação entre o tipo de liderança e o seu efeito na produtividade e/ou motivação dos trabalhadores na Administração Pública direta do Estado ou até mesmo incluindo os outros tipos de Administração e/ou o Setor Privado.

Desta forma pretendemos demonstrar que existem várias hipóteses de futuras investigações que consideramos também valiosas e merecedoras de atenção.

FONTES

Constituição da República Portuguesa (2005). [Online]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.

[Consultado a: 02/03/2023].

Decreto-Lei n.º 383-A/87, de 23 de dezembro (1987). *O Estatuto remuneratório do pessoal dirigente da Administração Pública*. [Online]. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/1987/12/29401/00020003.pdf>. [Consultado a: 05/08/2022].

Decreto-Lei n.º 174/2001, de 31 de maio (2001). *Formação profissional na Administração Pública*. [Online]. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/332215/details/maximized>. [Consultado a: 10/03/2022].

Decreto-Lei n.º 48/2012, de 29 de fevereiro (2012). *Lei orgânica INA*. [Online]. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/542459/details/maximized>. [Consultado a: 15/03/2022].

Decreto-Lei n.º 86-A/2016 de 29 de dezembro (2016). *Regime da formação profissional na Administração Pública*. [Online]. Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/105658704/details/maximized>. [Consultado a: 12/04/2022].

Despacho n.º 3431/2019, de 28 de março (2019). *Novas áreas estratégicas de formação*. [Online]. Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/121685462/details/maximized>. [Consultado a: 12/04/2022].

Decreto-Lei n.º 51/2022, de 26 de julho (2022). *Medidas de valorização remuneratória de trabalhadores em funções públicas*. [Online]. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?tabela=leis&nid=3553&pagina=1&ficha=1. [Consultado a: 19/06/2023].

Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro (2004). *O Estatuto de pessoal dirigente da Administração Pública Central, Regional e Local*. [Online]. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/2-2004-603476>. [Consultado a: 01/08/2022].

Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro (2004). *Princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado*. [Online]. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/4-2004-603475>. [Consultado a: 01/08/2022].

Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (2012). *Subsistema de avaliação do desempenho dos dirigentes da Administração Pública (SIADAP 2)*. [Online]. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/632448/details/maximized>. [Consultado a: 01/05/2022].

Lei n.º 128/2015 de 03 de setembro (2015). *Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado*. [Online]. Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/70179157/details/maximized>. [Consultado a: 01/05/2022].

Lei n.º 18/2016, de 20 de junho (2016). *Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*. [Online]. Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/74738647/details/maximized>. [Consultado a: 01/05/2022].

Portaria n.º 146/2011, de 7 de abril (2011). Estatuto do pessoal dirigente. [Online]. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/278038/details/maximized>. [Consultado a: 01/05/2022].

BIBLIOGRAFIA

Allen, D.W. (1998). How nurses become leaders: Perceptions and beliefs about leadership development. *Journal of Nursing Administration*, 28, pp. 15-20.

Almeida, P., & Rebelo, G. (2004). *A Era da Competência: Um Novo Paradigma para a Gestão de Recursos Humanos e o Direito do Trabalho*, Lisboa, RH Editora.

Amaral, D.F. (2014). A administração Pública: conceito de administração. *Curso de Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina.

Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), pp. 543-571.

Arbuckle, J. L. (2008). *Amos 17 users' guide*, Chicago, SPSS.

Atta, M. (2017). Differences between Heads of Departments and Teachers on Perception of Leadership Styles and Organizational Politics in Public Sector Universities. *Humanities and Social Sciences*, 24, pp. 87-99.

Avolio, B. J., & Bass, B. M. (2004). *Multifactor Leadership Questionnaire*. Mind Garden, Inc.

Bakker, A., Albrecht, S., & Leiter, M. (2011). Work engagement: Further reflections on the state of play. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 1, pp. 74 — 88.

Bardach, E. (2012). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. CQ Press.

Bass, B. M. (1985). *Leadership and Performance Beyond Expectations*. Free Press

Bass, B.M., & Avolio, B.J. (1993). Transformational leadership and organizational culture. *Public Administration Quarterly*, 17, pp. 112-121.

Bass, B.M., & Avolio, B.J. (1994). *Improving organizational effectiveness through transformational leadership*. Sage Publications.

Bass, B.M., & Bass, R. (2008). *The Bass handbook of leadership: Theory, research, and application*. Free Press.

Bass, B. M., & Riggio, R. E. (2006). *Transformational Leadership*. Psychology Press.

Bass, B. M. (1998). *Transformational leadership: Industrial, military, and educational impact*. Lawrence Erlbaum Associates Publishers.

Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), pp. 586-606.

Bennis, W.G., & Nanus, B. (1985). *Leaders: The strategies for taking charge*. Harper & Row.

- Bentler, P. M., & Bonett, D. G. (1980). Significance tests and goodness of fit in the analysis of covariance structures. *Psychological Bulletin*, 88(3), pp. 588–606.
- Bevir, M. (2010). *Democratic Governance*. Princeton University Press.
- Boyatzis R. E., & Richard E. (2007). Competencies in the 21st century. *Journal of Management Development*, 27(1), pp. 5-12.
- Bryman, A. (2015). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Burns, J.M.G. (1978). *Leadership*. Harper & Row.
- Burns, H., Diamond-Vaught, H., & Bauman, C. (2015). Leadership for sustainability: theoretical foundations and pedagogical practices that foster change. *International Journal of Leadership Studies*, 9, pp. 131-143.
- Byrne, B. M. (2001). *Structural equation modeling with AMOS*. Mahwah, Lawrence Erlbaum.
- Cabral, A., & Vieira, E. R. (2018). *Public Administration in Portugal: A 40-Year Assessment (1976-2016)*. Springer.
- Cabral, L., & Pinto, L. M. (2019). *Local Governance and the Quality of Local Public Services in Portugal*. Oxford University Press.
- Carvalho, E. (2008). *Reforma Administrativa sob o Mote do New Public Management: Os casos de Portugal, Espanha e Irlanda*. Universidade Técnica de Lisboa.
- Carvalho, E. (2013). Decisão na Administração Pública: diálogo de racionalidades. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 73, pp. 131-148.
- Centre of Expertise for Good Governance (2020) *Toolkit on Teleworking in Public Administrations*. Council of Europe.
- Chen, J., Brem, A., Viardot, E., & Wong, P. K. (2019). *Innovation and innovation management, The Routledge Companion to Innovation Management*. London: Routledge.
- Clawson, J.G. (2003). *Level three leadership: Getting below the surface*. Prentice Hall. Upper Saddle River.
- Condrey, S. E. (2014). *Handbook of Human Resource Management in Government*. Wiley.
- Contreras, Françoise (2020). *E-Leadership and Teleworking in Times of COVID-19 and Beyond: What We Know and Where Do We Go*. Frontiers in Psychology.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2001). *New Public Management: The transformation of Ideas and Practice*. Aldershot, Ashgate.
- Cronbach, L. J. (1951). Coefficient alpha and the internal structure of test. *Psychometrika*, 16(3), pp. 297-334.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2017). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Routledge.

Dewey, J. (1927). *The Public and Its Problems*. The Pennsylvania State University Press.

DGAEP (2016). *Cargos dirigentes – definição e competências*. [Online]. Disponível em: <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=11913BCC-2F5A-479C-B42D-318F23441086>. [Consultado a: 12/04/2022].

DGAEP (2020). *Boletim Estatístico do Emprego Público*. [Online]. Disponível em: <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=C0F56E62-5381-4271-B010-37ECE5B31017>. [Consultado a: 03/12/2022].

DGAEP (2023). *Organização da administração do Estado*. [Online]. Disponível em: <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=a5de6f93-bfb3-4bfc-87a24a7292719839&men=i>. [Consultado a: 05/05/2023].

Denti, L., & Hemlin, S. (2012). Leadership and innovation in organizations: A systematic review of factors that Mediate or moderate the relationship. *International Journal of Innovation Management*, 16(3), pp. 1-20.

Draganidis, F., & Mentzas, G. (2006). Competency based management: a review of systems and approaches. *Information Management & Computer Security*, 14(1), pp. 51-64.

Durrani, A. (2014). Understanding the Relationship between Organizational Politics and Leadership Styles. *Journal of Business and Management (IOSR-JBM)*, 16(11), pp. 2319-7668.

EUPAK (2021). *Public Administrations in the EU member states*. European Commission. [Online]. Disponível em: https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/structural-reform-support/european-public-administration-country-reports_en. [Consultado a: 27/06/2023].

European Union (2022). *Public Administration and Governance: Portugal*. [Online]. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b9bd6909-649b-11ed-92ed-01aa75ed71a1/language-en>. [Consultado a: 27/06/2023].

Eurostat (2020). *Public Administrations in the EU member states*. [Online]. Disponível em: <https://www.sgeconomia.gov.pt/ficheiros-externos-sg/noticias-20211/public-administrations-in-the-eu-member-states-set21-pdf.aspx>. [Consultado a: 03/06/2023].

Eurostat (2023). *Average remuneration of national civil servants in central public administration*. [Online]. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_rem_avg/default/table?lang=en. [Consultado a: 19/06/2023].

Ferraz, D. (2013) *Política, Administração e responsabilização dos dirigentes públicos: implicações das teorias nos modelos e reformas da Administração Pública*. Handbook da Administração Pública.

Ferraz, D. (2016). *Evolução da Administração Pública em Portugal*. Curso de Estudos Avançados em Administração Pública (CEAGP).

Ferreira, L. S., & Santos, F. (2012). *Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States: Post-Accession Convergence and Divergence*. Springer.

Ferris, G.R. & Kacmar, K.M. (1992). Perceptions of organizational politics. *Journal of management*, 18, pp. 93-116.

Ferris, G.R. & Rowland K. (1981). Leadership, Job Perceptions, and Influence: A Conceptual Integration. *Sage Journals*, 34, pp. 1069–1077.

Fialho, E. & outros (2022). Public Leadership Challenges in a Complex Context. *MDPI Open Access Journals*, 2, pp. 362-373.

Fiedler, F.E. (1967). *A theory of leadership effectiveness*. McGraw-Hill.

Filipe, P. (2018). *A Liderança na Administração Pública: estudos representativos de perfis de liderança na Administração direta e indireta do Estado*. Lisboa, ISCTE.

Forrier, A., & Sels, L. (2003). The concept employability: A complex mosaic. *International Journal of Human Resources Development and Management*, 3, pp. 102-124.

Frederickson, H. G. (2012). *Ethics in Public Management*. M.E. Sharpe.

Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Pitman.

Gadot, E. V. (2007). Leadership style, organizational politics, and employees' performance: An empirical examination of two competing models. *Leadership Style*, 36, pp. 661-683.

Garcia, M. A. M., & Sánchez, J. F. (1992). Análisis Confirmatório de la estructura dimensional de un cuestionario para la evaluación de la calidad de la enseñanza. *Investigações Psicológicas*, 11, pp. 73-82.

Gill, R. (2011). *Theory and practice of leadership*. SAGE Publications.

Goethals, G. R., Sorenson, G. J., & Burns, JMG. (2004). *Encyclopedia of leadership*. Sage Publications.

Goldsmith, M. (2003). *The many facets of leadership*. Upper Saddle River.

Goula, A. (2019). *Analysis of the Relationship between Transformational Leadership and Learning Organization in Health Care Services*. Athens, University of Western Attica.

Grover, P., Kar, A., Gupta, S., & Modgil, S. (2021). Influence of political leaders on sustainable development goals – insights from twitter. *Journal of Enterprise Information Management*, 34(6), pp. 1893-1916.

Hallberg, U. Johansson, G., & Schaufeli, W. (2017). Type A behavior and work situation: Associations with burnout and work engagement. *Scandinavian Journal of Psychology*, 48, pp. 135–142.

Haricharan, S.J. (2023). Leadership, management and organisational implications for public service employee well-being and performance. *SA Journal of Human Resource Management/SA*, 71.

Hatry, H. P. (Ed.). (2006). *Performance Measurement: Getting Results*. Urban Institute Press.

Hayes, A. F. (2013). *An introduction to mediation, moderation, and conditional process analysis: A regression-based approach*. New York, Guilford Press.

Hill, M., & Hill, A. (2002). *Investigação por Questionário*. Lisboa, Edições Sílabo.

Jöreskog, K. G., & Sörbom, D. (1993). *LISREL8: Structural equation modelling with the SIMPLIS command language*. Chicago, Scientific Software International.

Hill, M. J., & Hupe, P. L. (2009). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. SAGE Publications.

Hodge, G. A., & Greve, C. (2007). Public–Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, 67(3), pp. 545-558.

Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons? Public Administration*. Wiley.

Hooghe, L. & Marks, G. (2010). *Types of Multi-level Governance*. Stat & Stiring.

INA (2011-2017). *Relatórios das atividades de formação*. [Online]. Disponível em: <http://ina.pt/index.php/centro-de-formacao-oferta-formativa/areas-estrategicas-de-formacao/175-formacao/coordenacao-da-formacao-na-ap/raf/1040-relatorios-das-atividades-de-formacao>. [Consultado a: 01/05/2022].

Ingram, H., & Schneider, A. (1990). Improving Implementation: Organizational Learning and Public Policy Change. *Public Administration Review*, 50(5), pp. 597-606.

Jalali, C., & Silva, P. (2013). *Novos dilemas, velhas soluções: a complexa relação entre governos partidários e administração pública*. Handbook da Administração Pública.

Júlio, P., & Janeiro, P. (2008). *Reforming the Portuguese Public Administration: A Preliminary Analysis*. EIPA European Institute of Public Administration.

Kacmar, K. M., & Carlson, D. S. (1997). Further validation of the perceptions of organizational politics scale (POPS): A multiple sample investigation. *Journal of Management*, 23, pp. 627–658.

Kacmar, K. M., & Ferris, G. R. (1991). Perception of organizational politics scale (POPS): Development and construct validation. *Educational and Psychological Measurement*, 51, pp. 193–205.

Kahn, A., & William A. (1990). Psychological Conditions of Personal Engagement and Disengagement at Work. *Academy of Management Journal*, 33(4), pp. 692.

Karam, A. & Kitana, A. (2020). An Exploratory Study to Identify the Impact of Leadership Styles on Achieving Institutional Excellence in the Public Sector: United Arab Emirates. *International Journal of Business and Management*, 15, pp. 16-30.

Kernaghan, K. (2014). *The Future of Public Administration around the World: The Minnowbrook Perspective*. Georgetown University Press.

Kickert, W., Klinj, E.& Koppenjan, J. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London, Thousand Oaks.

Kimura, T. (2012). Transformational leadership and job satisfaction: The mediating effects of perceptions of politics and market orientation in the Japanese context. *Journal of Business Science and Applied Management*, 7, pp. 30-42.

Kjaer, A. (2008). *Governance in Public Administration and Public Policy Steering Inter-Organizational Networks*. Cambridge, Polity Press.

Kline, P. (1994). *An Easy Guide to Factor Analysis*. London, Routledge.

Kline, R. B. (1998). *Principles and practice of structural equation modeling*. New York, The Guilford Press.

Kline, R. B. (2011). *Principles and practice of structural equation modelling*. Guilford Press.

Konig, K. (2005), *Multi-level Governance*. German Academy for Public Administration in Speyer Germany.

Korunka, C. (2018) *New Way of Working in Public Administration*, Federal Ministry for the Civil Service and Sport, DG III – Civil Service and Administrative Innovation.

Latham, J. (2014). Leadership for Quality and Innovation: Challenges, Theories, and a Framework for Future Research. *Quality Management Journal*.

Lee Jr., R. D., & Johnson, R. W. (2018). *Public Budgeting Systems*. Jones & Bartlett Learning.

Lemke, C. (2005). *Modelos de equações estruturais com ênfase em análise fatorial confirmatória no Software AMOS*. Monografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Matemática, Departamento de Estatística. Brasil.

Madureira, C. (2013). *Profissionalização e avaliação dos dirigentes de topo na Administração Pública: o caso de Portugal*. Handbook da Administração Pública.

Madureira, C. (2020). A reforma da administração pública e a evolução do estado-providencia em Portugal: história recente. *Open Edition Journals*. pp. 179-202.

Male, T., & Palaiologou, I. (2019). *Sustaining the comprehensive ideal: The Robert Clack School*. Palgrave MacMillan.

Marková, A. (2018). *Leadership in Social Care: A Case Study from the Czech Republic*. Czech Republic, University of Economics.

Marôco, J. (2021). *Análise Estatística com o SPSS Statistics*. 8. ReportNumber, Lda.

Marôco, J. (2021). *Análise de Equações Estruturais: Fundamentos teóricos, software & aplicações*. 3. ReportNumber, Lda.

Marques, R. (2017). *Problemas sociais complexos e governação integrada*. Tese de doutoramento em Sociologia Económica e das Organizações. ISEG.

Marrelli, A.F. (1998). An introduction to competency analysis and modelling. *Performance Improvement*, 37, pp. 8-17.

Martina, K., Urbancová, H., & Fejfar, J. (2012). Identification of Managerial Competencies in Knowledge-based Organizations. *Journal of Competitiveness*, 4, pp. 129-142.

Maslow, A.H. (1970). *Motivation and Personality*. Harper and Row.

Meerits, A., & Kivipold, K. (2020). *Collective Leadership in the Military: Necessity or not in Raising Unit Effectiveness?*. Oxford, EM-Normandie Business School.

Mehrad, A., Gonzalez-Olmedo, M., & Fernández-Castro, J. (2020). A systematic review of leadership styles, work engagement and organizational Support. *International Journal of Research in Business and Social Science*, pp. 2147-4478.

Mergel, I. (2016). *A Framework for Interpreting Social Media Interactions in the Public Sector*. *Government Information Quarterly*, 33(3), pp. 470-480.

Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

Mozzicafreddo, J. (2001). *Administração e Política – Perspetivas da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Lisboa, Celta Editora.

Mozzicafreddo, J. (2002). A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública. *Sociologia: problemas e práticas*, 40, pp. 9-22.

Mozzicafreddo, J., & Gouveia, C. (2011). *Contextos e Etapas de reforma na administração pública em Portugal*. Projectos de Inovação na Gestão Pública. Lisboa, Mundos Sociais.

Mulder, M., & Collins, K. (2007). *Competence Development in Organisations: Its Use in Practice*. Annual Meeting of the AERA.

Mulder, M. (2000). *Competence development - Some background thoughts*. Wageningen University.

Nalbandian, J. (Ed.). (2013). *The State and Local Government Performance Management Sourcebook*. Routledge.

Northouse, P. G. (2007). *Leadership: Theory and Practice*. SAGE Publications.

Northouse, P.G. (2009). *Introduction to Leadership: Concepts and Practice*. Sage Publications.

ODS - *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. [Online]. Disponível em: <https://www.ods.pt/> [Consultado a 22/03/2023].

OECD (2021). *Government at a Glance 2021*. [Online]. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm>. [Consultado a 13/05/2023].

OECD (2023). *OECD's Reinforcing Democracy Initiative*. [Online]. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/reinforcing-democracy/>. [Consultado a 13/05/2023].

OECD (2023). *Directorate for Public Governance*. [Online]. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/>. [Consultado a 13/05/2023].

OECD (2023) *Lessons from the OECD Trust Survey in Portugal*. [Online]. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/trust-in-government/>. [Consultado a 13/05/2023].

Oakland, J. S. (2014). *Total Quality Management and Operational Excellence: Text with Cases*. Routledge.

Offe, C. (1987). *Democracy against the welfare state?. Structural foundations of neoconservative political opportunities*. Political Theory.

Osborne, S. P., & Brown, K. (2013). *Handbook of Innovation in Public Services*. Edward Elgar Publishing.

Osborne, S. P. (Ed.). (2014). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.

Overeem, P. (2005). The value of the dichotomy: politics, administration and the political neutrality of administration. *Administrative Theory and Praxis*, 27, pp. 311-330.

Pestana, M., & Gageiro, J. (2005). *Análise de dados para ciências sociais. A complementaridade do SPSS*. Lisboa, Edições Sílabo.

Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Lee, J.-Y., & Podsakoff, N. P. (2003). Common method biases in behavioral research: A critical review of the literature and recommended remedies. *Journal of Applied Psychology*, 88(5), pp. 879–903.

Poister, T. H., & Streib, G. (1999). Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes. *Public Productivity & Management Review*, 22(3), pp. 308-325.

Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Glasgow, Bell and Bain Ltd.

Pollitt, C. (2003) *Joined-up Government: a Survey*. Political Studies Association.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford, Oxford University Press.

PortugalGov (2023). Acordo Plurianual de Valorização dos Trabalhadores da Administração Pública. [Online]. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/documento?i=acordo-plurianual-de-valorizacao-dos-trabalhadores-da-administracao-publica>. [Consultado a: 26/06/2023].

PRISMA (2021). [Online]. Disponível em: <https://prisma-statement.org/>. [Consultado a: 2/03/2022].

Raadschelders, J. C. N., & Rutgers, M. R. (1989). Basis of and basic questions in public administration. *Methodological foundations of public administration*, 43(2), pp. 72-81.

R.A.W. Rhodes (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Open University Press.

Ricard, L., Klijn, E., Lewis, J., & Ysa, T. (2017). Assessing public leadership styles for innovation: a comparison of Copenhagen, Rotterdam and Barcelona. *Public Management Review*, pp. 134-156.

Rocha, M. F. (2008). *Public Administration in Portugal: Organization and Functioning*. Handbook of European Public Administration. CRC Press.

Rocha, M. F., & Zavale, G. (2021). Innovation and Change in Public Administration. *Open Journal of Social Sciences*, 9(6), pp. 285-297.

Rodrigues, I. (2017). *Liderança transformacional e transacional: um estudo de caso na caixa geral de depósitos*. (Tese de Mestrado em Gestão: ISCTE). Lisboa, ISCTE.

Rodrigues, M & Silva, P. (2016). A constituição e as políticas públicas em Portugal. *Sociologia Problemas e Práticas*, pp. 23-32.

Saleem, H. (2015). The impact of leadership styles on job satisfaction and mediating role of perceived organizational politics. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 172, pp. 563 – 569.

Salgueiro, M. F. (2008). *Modelos de Equações Estruturais: Aplicações com LISREL*. Documento de trabalho não publicado. Lisboa, ISCTE.

Santos, F. C. (2016). *Public Administration Reform in Portugal: A Historical Perspective. Public Administration in Europe: The Contribution of EGPA*. Palgrave Macmillan.

Sarachek, B. (1968). Greek concepts of leadership. *The Academy of Management Journal*, 11(1), pp. 39-48.

Saraiva, J. (2011). *História Concisa de Portugal*. Publicações Europa-América.

Schaufeli, B., & Bakker, B. (2004). Job demands, job resources, and their relationship with burnout and engagement: a multi-sample study. *Journal of Organizational Behavior*, 25, pp. 293–315.

Schaufeli, W. (2002). The Measurement of Engagement and Burnout: A Two Sample Confirmatory Factor Analytic Approach. *Journal of Happiness studies*, 3, pp. 71 -92.

Seddon, J. (2005). *Freedom from Command and Control: Rethinking Management for Lean Service*. Productivity Press

Shafi, M., Zoya, Zheng, L., Song, X. & Sarker, M. (2020). The effects of transformational leadership on employee creativity: Moderating role of intrinsic motivation. *Asia Pacific Management Review*, 25(3), pp. 166-176.

Sharma, S. (1996). *Applied Multivariate Techniques*. New York, John Wiley and Sons.

Smith, T. D., & McMillan, B. F. (2001). *A Primer of Model Fit Indices in Structural Equation Modeling*. Paper presented at the Annual Meeting of the Southwest Educational Research Association.

Stanwick, P. & Stanwick, S. (2021). *Corporate Sustainability Leadership*. Routledge.

SIEP (2023). *Síntese Estatística do emprego público. DGAEP*. [Online]. Disponível em: <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=ECA5D4CB-42B8-4692-A96C-8AAD63010A54>. [Consultado a: 22/03/2023].

Taylor, F. (1911), *The Principles of Scientific Management*. New York, Harper & Brothers.

Ullman, J. B. (1996). *Structural Equation Modelling*. In B.G. Tabachnick, & I.S. Fidell (Eds.), *Using Multivariate Statistics*. Harper & Row.

Versiani, F. & outros (2017). Líder versus liderado? Perceções a partir do GIRD gerencial. *Revista de Administração FACES Journal*, 16, pp. 88-104.

Vos, A. D., Hauw, S. & Van der Heijden, B. (2011). Competency development and career success: The mediating role of employability. *Journal of vocational behavior*, 79(2), pp. 438-447.

Wang, F., & Head, M. (2007). How can the Web Help Build Customer Relationships? An Empirical Study on E-Tailing. *Information & Management*, 44(2), pp. 115-129.

Weber, M. (1970). Politics as a Vocation, Max Weber: Essays in Sociology. *Routledge & Kegan Paul*, pp. 77-128.

Weber, M. (1978). *Economy and Society*. Berkeley, University of California Press.

Weber, M. (1967). *Ciência e Política. Duas Vocações*. Berlim, Dunker & Humblot.

World Bank (2023). *Worldwide Governance Indicators*. [Online]. Disponível em: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>. [Consultado a: 03/06/2023].

Wren, J.T. (1995). *The leader's companion: Insights on leadership through the ages*. Free Press.

Xie, L. (2019). Leadership and organizational learning culture: a systematic literature review. *European Journal of Training and Development*.

Yukl, G. (1989). Managerial leadership: a review of theory and research. *Journal of Management*, 15, pp. 251.

Yukl, G. (2013). *Leadership in Organizations*. Pearson

Zulkiffli, N. & Latiffi, A. (2016). *Theoretical Review on Sustainable Leadership (SL)*. Faculty of Technology Management and Business.

Zürn, M. (2010). *Global Governance as Multi-level Governance*. Cheltenham, Handbook on Multi-level Governance.

ANEXOS

ANEXO A - QUESTIONÁRIO AOS LÍDERES

QUESTIONÁRIO MULTIFACTORIAL DE LIDERANÇA

Da autoria de Bernard M. Bass e Bruce J. Avolio

Este questionário pretende descrever o seu estilo de liderança.

- Assinale as suas respostas, utilizando a escala fornecida abaixo, clicando no número correspondente;
- Se desejar mudar uma resposta, não esqueça de corrigir a anterior;
- Se um item lhe parecer irrelevante, ou não tem a certeza de qual a resposta mais apropriada, ou não sabe a resposta, deixe-o em branco.

Indique quão frequentemente cada uma das afirmações se adequa a si.

Utilize a seguinte escala:

0 – Nunca 1 - Raramente 2 - Algumas vezes 3 - Muitas vezes 4 - Frequentemente

- | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|
| 1. Dou apoio aos outros em troca dos seus esforços. | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 2. Reexamino pressupostos críticos, para verificar se são apropriados. | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 3. Não atuo no momento certo, mas apenas quando os problemas se agravam. | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 4. Foco a atenção em irregularidades, erros, exceções e desvios dos padrões esperados. | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 5. Evito envolver-me quando surgem questões importantes. | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 6. Converso sobre os meus valores e crenças mais importantes | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 7. Encontro-me ausente quando precisam de mim. | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 8. Procuo perspetivas diferentes ao solucionar os problemas | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 9. Falo com otimismo acerca do futuro. | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 10. Gero orgulho nos outros por estarem associados a mim. | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |

- | | |
|--|-----------|
| 11. Discuto quem é o responsável por atingir metas específicas de desempenho. | 0 1 2 3 4 |
| 12. Espero que algo corra mal antes de agir | 0 1 2 3 4 |
| 13. Falo de modo entusiástico acerca daquilo que precisa de ser realizado. | 0 1 2 3 4 |
| 14. Realço a importância de se ter um forte sentido de missão. | 0 1 2 3 4 |
| 15. Invisto tempo a ensinar e a formar. | 0 1 2 3 4 |
| 16. Deixo claro o que cada um pode esperar receber quando as metas de desempenho são alcançadas. | 0 1 2 3 4 |
| 17. Demonstro que acredito firmemente que “enquanto as coisas funcionam, não se devem alterar”. | 0 1 2 3 4 |
| 18. Vou além dos meus interesses próprios para bem do grupo. | 0 1 2 3 4 |
| 19. Trato os outros como indivíduos ao invés de tratá-los apenas como mais um membro do grupo. | 0 1 2 3 4 |
| 20. Demonstro que os problemas devem tornar-se crônicos antes de eu agir. | 0 1 2 3 4 |
| 21. Ajo de forma a inculcar nos outros respeito por mim | 0 1 2 3 4 |
| 22. Concentro a minha total atenção em lidar com erros, reclamações e falhas. | 0 1 2 3 4 |
| 23. Considero as consequências éticas e morais das decisões. | 0 1 2 3 4 |
| 24. Mantenho-me a par de todos os erros. | 0 1 2 3 4 |
| 25. Exibo um sentido de poder e de confiança. | 0 1 2 3 4 |
| 26. Apresento uma visão motivadora a respeito do futuro. | 0 1 2 3 4 |
| 27. Dirijo a minha atenção para as falhas no alcance dos padrões esperados. | 0 1 2 3 4 |
| 28. Evito tomar decisões. | 0 1 2 3 4 |

29. Considero cada indivíduo como tendo necessidades, habilidades e aspirações diferentes das dos outros indivíduos. 0 1 2 3 4
30. Faço com que os outros olhem para os problemas de muitos ângulos diferentes. 0 1 2 3 4
31. Ajudo os outros a desenvolverem os seus pontos fortes. 0 1 2 3 4
32. Sugiro novas formas de completar as tarefas. 0 1 2 3 4
33. Atraso a resposta a questões urgentes. 0 1 2 3 4
34. Enfatizo a importância de se ter um sentido de missão coletivo. 0 1 2 3 4
35. Exprimo satisfação quando os outros correspondem às expectativas. 0 1 2 3 4
36. Expresso confiança no alcance dos objetivos. 0 1 2 3 4
37. Sou eficaz em atender as necessidades dos outros em relação ao trabalho. 0 1 2 3 4
38. Utilizo métodos de liderança que são satisfatórios. 0 1 2 3 4
39. Levo os outros a fazerem mais do que eles esperavam fazer. 0 1 2 3 4
40. Sou eficaz em representar os outros perante níveis hierárquicos superiores. 0 1 2 3 4
41. Trabalho com os outros de uma forma satisfatória. 0 1 2 3 4
42. Aumento o desejo dos outros de obterem sucesso. 0 1 2 3 4
43. Sou eficaz em atender às necessidades da organização. 0 1 2 3 4
44. Aumento a vontade dos outros de se esforçarem mais. 0 1 2 3 4
45. Lidero um grupo que é eficaz. 0 1 2 3 4

ANEXO B - QUESTIONÁRIO AOS LIDERADOS

Indique quão frequentemente cada uma das afirmações se adequa a si.

Utilize a seguinte escala:

0 – Nunca 1 - Raramente 2 - Algumas vezes 3 - Muitas vezes 4 - Frequentemente

- | | |
|--|-----------|
| 1. Dá-nos apoio em troca dos meus esforços. | 0 1 2 3 4 |
| 2. Reexamina pressupostos críticos, para verificar se são apropriados. | 0 1 2 3 4 |
| 3. Não atua no momento certo, mas apenas quando os problemas se agravam. | 0 1 2 3 4 |
| 4. Foca a atenção em irregularidades, erros, exceções e desvios dos padrões esperados. | 0 1 2 3 4 |
| 5. Evita envolver-me quando surgem questões importantes. | 0 1 2 3 4 |
| 6. Conversa sobre os seus valores e crenças mais importantes. | 0 1 2 3 4 |
| 7. Encontra-se ausente quando precisam de dele/a. | 0 1 2 3 4 |
| 8. Procura perspectivas diferentes ao solucionar os problemas. | 0 1 2 3 4 |
| 9. Fala com otimismo acerca do futuro. | 0 1 2 3 4 |
| 10. Gera orgulho nos outros por estarem associados a ele/a. | 0 1 2 3 4 |
| 11. Discute quem é o responsável por atingir metas específicas de desempenho. | 0 1 2 3 4 |
| 12. Espera que algo corra mal antes de agir | 0 1 2 3 4 |
| 13. Fala de modo entusiástico acerca daquilo que precisa de ser realizado. | 0 1 2 3 4 |
| 14. Realça a importância de se ter um forte sentido de missão. | 0 1 2 3 4 |
| 15. Investe tempo a ensinar e a formar. | 0 1 2 3 4 |
| 16. Deixa claro o que cada um pode esperar receber quando as metas de desempenho são alcançadas. | 0 1 2 3 4 |
| 17. Demonstra que acredita firmemente que “enquanto as coisas funcionam, não se devem alterar”. | 0 1 2 3 4 |

18. Vai além dos meus interesses próprios para bem do grupo.	0 1 2 3 4
19. Trata os outros como indivíduos ao invés de tratá-los apenas como mais um membro do grupo.	0 1 2 3 4
20. Demonstra que os problemas devem tornar-se crônicos antes de agir.	0 1 2 3 4
21. Age de forma a inculcar nos outros respeito por ele/a	0 1 2 3 4
22. Concentra a sua total atenção em lidar com erros, reclamações e falhas.	0 1 2 3 4
23. Considera as consequências éticas e morais das decisões.	0 1 2 3 4
24. Mantém-se a par de todos os erros.	0 1 2 3 4
25. Exibe um sentido de poder e de confiança.	0 1 2 3 4
26. Apresenta uma visão motivadora a respeito do futuro.	0 1 2 3 4
27. Dirige a sua atenção para as falhas no alcance dos padrões esperados.	0 1 2 3 4
28. Evita tomar decisões.	0 1 2 3 4
29. Considera cada indivíduo como tendo necessidades, habilidades e aspirações diferentes das dos outros indivíduos.	0 1 2 3 4
30. Faz com que os outros olhem para os problemas de muitos ângulos diferentes.	0 1 2 3 4
31. Ajuda os outros a desenvolverem os seus pontos fortes.	0 1 2 3 4
32. Sugere novas formas de completar as tarefas.	0 1 2 3 4
33. Atrasa a resposta a questões urgentes.	0 1 2 3 4
34. Enfatiza a importância de se ter um sentido de missão coletivo.	0 1 2 3 4
35. Exprime satisfação quando os outros correspondem às expectativas.	0 1 2 3 4
36. Expressa confiança no alcance dos objetivos.	0 1 2 3 4
37. É eficaz a atender às necessidades dos outros em relação ao trabalho.	0 1 2 3 4
38. Utiliza métodos de liderança que são satisfatórios.	0 1 2 3 4

39. Leva os outros a fazerem mais do que eles esperavam fazer.	0 1 2 3 4
40. É eficaz a representar os outros perante níveis hierárquicos superiores.	0 1 2 3 4
41. Trabalha com os outros de uma forma satisfatória.	0 1 2 3 4
42. Aumenta o desejo dos outros de obterem sucesso.	0 1 2 3 4
43. É eficaz a atender às necessidades da organização.	0 1 2 3 4
44. Aumenta a vontade dos outros de se esforçarem mais.	0 1 2 3 4
45. Lidera um grupo que é eficaz.	0 1 2 3 4

Pontuação: As pontuações da escala MLQ são pontuações médias para os itens da escala. A pontuação pode ser obtida através da soma dos itens e da divisão pelo número de itens que compõem a escala. Todas as escalas de estilo de liderança têm quatro itens, Esforço Extra tem três itens, Eficácia tem quatro itens e Satisfação tem dois itens:

Nunca	Raramente	Algumas vezes	Muitas vezes	Frequentemente
0	1	2	3	4

Os resultados são obtidos da seguinte forma: Na sequência da análise dos dados quantitativos apurados, a correspondência das questões à componente associada à liderança transformacional é apurada tendo por base a média das percepções dos itens que cada líder avaliou individualmente ao responder ao MLQ, como se pode verificar:

Influência Idealizada (Atribuída) total/4 =

Gestão por exceção (Ativa) total/4 =

Influência Idealizada (Comportamental) total/4 =

Gestão por exceção (Passiva) total/4 =

Motivação Inspiracional total/4 =

Liderança Laissez-faire total/4 =

Estimulação Intelectual total/4 =

Esforço Extra total/3 =

Consideração Individualizada total/4 =

Eficácia total/4 =

Recompensa Contingencial total/4 =

Satisfação total/2 =

ANEXO C – LICENÇAS

For use by Elisabete da Conceição Fialho only. Received from Mind Garden, Inc. on November 8, 2022
Permission for Elisabete da Conceição Fialho to reproduce 50 copies
within three years of November 8, 2022

Multifactor Leadership Questionnaire

Instrument (Leader and Rater Form)

**and Scoring Guide
(Form 5X-Short)**

English and Portuguese versions

by Bruce Avolio and Bernard Bass

Published by Mind Garden, Inc.

info@mindgarden.com
www.mindgarden.com

IMPORTANT NOTE TO LICENSEE

If you have purchased a license to reproduce or administer a fixed number of copies of an existing Mind Garden instrument, manual, or workbook, you agree that it is your legal responsibility to compensate the copyright holder of this work -- via payment to Mind Garden -- for reproduction or administration in any medium. **Reproduction includes all forms of physical or electronic administration including online survey, handheld survey devices, etc.**

The copyright holder has agreed to grant a license to reproduce the specified number of copies of this document or instrument **within three years from the date of purchase.**

You agree that you or a person in your organization will be assigned to track the number of reproductions or administrations and will be responsible for compensating Mind Garden for any reproductions or administrations in excess of the number purchased.

This instrument is covered by U.S. and international copyright laws as well as various state and federal laws regarding data protection. Any use of this instrument, in whole or in part, is subject to such laws and is expressly prohibited by the copyright holder. If you would like to request permission to use or reproduce the instrument, in whole or in part, contact Mind Garden, Inc.

MLQRD, © 1995 Bruce Avolio and Bernard Bass. All rights reserved in all media.
Published by Mind Garden, Inc., www.mindgarden.com

For use by Elisabete da Conceição Fialho only. Received from Mind Garden, Inc. on November 8, 2022
Permission for Elisabete da Conceição Fialho to reproduce 1 copy
within three years of November 8, 2022

Multifactor Leadership Questionnaire™

Third Edition
Manual and Sample Set

Bruce J. Avolio and Bernard M. Bass
University of Nebraska and SUNY Binghamton

Contributions by:

Dr. Fred Walumbwa
Weichun Zhu
University of Nebraska—Lincoln
Gallup Leadership Institute



Published by Mind Garden, Inc.
info@mindgarden.com
www.mindgarden.com

Copyright © 1995, 2000, 2004 by Bernard Bass & Bruce Avolio. All rights reserved in all media.

This instrument is covered by U.S. and international copyright laws as well as various state and federal laws regarding data protection. Any use of this instrument, in whole or in part, is subject to such laws and is expressly prohibited by the copyright holder. If you would like to request permission to use or reproduce the instrument, in whole or in part, contact Mind Garden, Inc.

Mind Garden is a registered trademark of Mind Garden, Inc. The Full Range Leadership is a trademark of Bass and Avolio Assessments.

ANEXO D – QUESTIONÁRIO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

RECRUTAMENTO

Líder:

- 1 - Considera o processo de recrutamento para cargos de chefia adequado e transparente
- 2 - A mobilidade entre organismos é célere e facilitada pela liderança e organismos
- 3 - Os concursos de recrutamento proporcionados pelos organismos são na sua generalidade, céleres e adequados
- 4 - Indique algumas propostas de políticas públicas que possam ser implementadas para melhorar o recrutamento dos cargos de chefia

Liderado:

- 1 - Considero o processo de recrutamento para trabalhador em funções públicas adequado e transparente
- 2 - A mobilidade entre organismos é célere e facilitada pela liderança e organismos
- 3 - Os concursos de recrutamento proporcionados pelos organismos são na sua generalidade, céleres e adequados
- 4 - Indique algumas propostas de políticas públicas que possam ser implementadas para melhorar o recrutamento dos trabalhadores

FORMAÇÃO

Líder:

- 1 - A formação proporcionada pelo organismo é a indicada para o desempenho das suas funções
- 2 - A formação proporcionada é escolhida pelos trabalhadores e não imposta pelo organismo.
- 3 - Os organismos valorizam, na sua generalidade, a formação adequada ao cargo desempenhado
- 4 - Indique algumas propostas de políticas públicas que possam ser implementadas para melhorar a área da formação

Liderado:

- 1 - A formação proporcionada pelo organismo é a indicada para o desempenho das suas funções
- 2 - A formação proporcionada é escolhida pelos trabalhadores e não imposta pelo organismo.
- 3 - Os organismos valorizam, na sua generalidade, a formação adequada ao cargo desempenhado
- 4 - Indique algumas propostas de políticas públicas que possam ser implementadas para melhorar o recrutamento dos trabalhadores

AVALIAÇÃO

Líder:

- 1 - Favoreço a participação da minha equipa na definição dos objetivos em sede SIADAP
- 2 - Existem iniciativas promotoras do envolvimento de dirigentes e trabalhadores na autoavaliação do organismo, em sede SIADAP
- 3 - O organismo realiza anualmente inquéritos de satisfação aos trabalhadores
- 4 - Indique algumas propostas de políticas públicas que possam ser implementadas para melhorar a avaliação dos cargos de chefia

Liderado:

- 1 - Participo na definição dos meus objetivos, enquanto trabalhador, em sede SIADAP
- 2 - Existem iniciativas promotoras do envolvimento de dirigentes e trabalhadores na autoavaliação do organismo, em sede SIADAP
- 3 - O organismo realiza anualmente inquéritos de satisfação aos trabalhadores
- 4 - Indique algumas propostas de políticas públicas que possam ser implementadas para melhorar a avaliação dos trabalhadores